إلى الأخ الأستاذ عبد العال حجازي
مع خالص مودته والتقدير
٦/٤/١٩٦٦

المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة

دراسة نظرية وتطبيقية

تأليف

دكتور محمد حافظ غانم
أستاذ القانون الدولى العام المساعد
بكلية الحقوق
جامعة عين شمس

دكتورة عائشة راتب
مدرسة القانون الدولى العام
بكلية الحقوق
جامعة القاهرة

المطبعة العالمية ١٦ و١٧ شارع ضريح سعد بالقاهرة
١٩٦٠

مقدمة

١ — الدولة ليست المرحلة الأخيرة فى ميدان التنظيم السياسى :

يدل استقراء التاريخ على أن المجتمعات السياسية قد تطورت تطوراً طويلا متصلا إلى أن اتخذت فى الوقت الحالى شكل الدول الحديثة[١]. فأصبح سكان العالم موزعين على مجتمعات سياسية مستقلة هى الدول التى يبلغ عددها فى الوقت الحالى أكثر من ثمانين دولة .

ولا جدال فى أن الدولة الحديثة كنظام قانونى وسياسى تكون مرحلة هامة من مراحل تطور البشرية فى طريق التنظيم . ولقد حقق الإنسان فى ظلها وبفضل رعايتها وما هيأته له من أنظمة تقدماً هائلاً ونهضة مادية ومعنوية كبرى .

وليست الدولة بالمرحلة الأخيرة فى ميدان التنظيم السياسى . فالتطور يشير إلى ضرورة انتماء الأفراد إلى مجتمعات سياسية أوسع نطاقاً من الدولة تربط بين عدد من الدول وتخضعها جميعاً لسلطة عليا . فمن الثابت فى الوقت الحالى أن الصلات بين الشعوب تزداد يوماً بعد يوم نتيجة لتحسن وسائل الاتصال المادى بين الدول بعد اكتشاف وسائل جديدة للقوة زادت من سرعة ومن مقدرة النقل فى الهواء[١] وفى البحر وفى البر . كل هذه العوامل خلقت إحساساً عميقاً بأن الحدود المفروضة حول الشعوب والتى تباشر كل دولة سيادتها فى داخلها حدود صناعية ووهمية ، و بأن كل شعب ما هو إلا وحدة من وحدات

---

(١) وفى القضاء الخارجى أيضاً .

مجتمعات أوسع نطاقاً من الدولة ، وأنه من الضروري أن تتكامل هذه المجتمعات وأن تتعامل فيما بينهم وفقاً لقواعد وأنظمة جديدة .

ولقد كانت فكرة إخضاع الدول لتنظيمات تعلو عليها مجرد أمنية داعبت خيال الفلاسفة ورجال الدين والسياسيين في الماضي ، ولكنها أصبحت اليوم حقيقة واقعة وضرورة من ضروريات حفظ السلام وتحقيق الرخاء في العالم . واتضح للبشر أن نظام الدولة لا يكفي وحده لمواجهة ظروف العصر الحالي — عصر الذرة والفضاء — وأن الدولة تعجز بمفردها عن مواجهة المشاكل الأساسية الحالية للجنس البشري . فحاجة الشعوب إلى الأمن والسلام لا يكفي لتحقيقها في الوقت الحالي الاعتماد على أجهزة الدولة فقط بل يلزم ظهور سلطات دولية[1] لها اختصاص المحافظة على الأمن وقمع العدوان . كما أن ضرورات التطور الاقتصادي الاجتماعي لا يكفي لمواجهتها في كثير من الأحوال الاعتماد على الأجهزة الوطنية فقط بل من ألزم الأمور ظهور سلطات دولية تشرف على التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الشعوب التابعة لدول مختلفة وعلى معالجة الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بطريقة دولية ، وعلى توجيه طاقات الشعوب وإمكانياتها نحو خير المجموع[2] .

ونتيجة لذلك اندفعت الدول نحو التكتل والاندماج فيما بينها وأصبح التكتل الدولي سمة من سمات العصر الحديث ، وظهرت المنظمات الدولية العالمية والإقليمية والعامة والمتخصصة .

ويميل البعض إلى التقليل من أهمية هذه التنظيمات ويقرر أن النصوص

---

(١) راجع C. Eagleton "International Organization", سنة ١٩٥٧ ص ٥٠ وما بعدها و Schwarzenberger "Manual of International Law", الطبعة الثالثة ص ١٣ .

(٢) راجع في أسباب نشأة المنظمات الدولية ، مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم عن « المنظمات الدولية » القاهرة ١٩٥٨ ص ١٤ وما بعدها .

الدولية السائدة فى الوقت الحالى لا تزال تجعل من الدولة السلطة السياسية العليا ، فلقد جاء ميثاق الأمم المتحدة مؤكداً وحامياً لسيادات الدول الأعضاء — ويؤكد هؤلاء أن القوة العسكرية والمادية لا زالت لها الكلمة العليا فى المؤتمرات والمنظمات الدولية وأنه فى حالة وجود خلاف بين الدول أعضاء منظمة دولية فإن هذا الخلاف يؤدى إلى شل يد المنظمة وفشلها .

والواقع أن هذه الحجج على جانب كبير من الوجاهة وذلك لأن المنظمات الدولية وجدت فى جو غريب من التناقض . فمع قبول الدول الاشتراك فى منظمات دولية نجد أنها ترفض التخلى عن سيادتها الوطنية . فإذا كانت هناك ظروف تدفع إلى التكتل و إلى ظهور مجموعات سياسية أقوى من الدولة فإننا نعتقد أن العوامل التى أدت إلى ظهور وتطور الدول بشكلها الحديث لازالت قائمة . فالسلطات الوطنية وقد تكونت نتيجة لصراع طويل فى الداخل وفى الخارج والتى تباشر سيادة وطنية كان من الصعب فى كثير من الأحوال الحصول عليها وصيانتها تتردد فى التفريط فى ثمرة هذا الجهاد وذلك الصراع . ومن الطبيعى أن مجرد الكلام على الأمن المشترك وعلى ضرورة حل المشاكل الاقتصادية لا يكفى وحده لتخلى الدول عن سيادتها ولإخضاعها لسلطة عليا وإن كان يؤدى حتما إلى تعاونها فيما بينها(١) . ومع ذلك فإن خضوع مجموعة من الدول لسلطة عليا يكون أقل صعوبة فى حالة وجود قومية واحدة(٢) أو رابطة تاريخية ومعنوية قوية .

وصفوة القول أن المنظمات الدولية تمر فى الوقت الحالى بفترة انتقال تتصارع فيها العوامل التى أدت إلى وجود الدول بشكلها المعروف الآن بتلك التى تؤدى

(١) راجع مؤلف "International Politics", Padelford and Lincoln ١٩٥٤ ص ٦٠٩ .

(٢) كما هو الحال بالنسبة للدول العربية .

إلى ظهور مجتمعات سياسية أوسع نطاقاً من الدولة .

٢ — موضوع الدراسة :

من المعلوم أن المنظمات الدولية تنقسم إلى عدة تقسيمات[١] ويعنينا منها بمناسبة هذا المؤلف تقسيمان :—

أولا — تقسيم المنظمات إلى عالمية وإقليمية :

تنقسم المنظمات الدولية من حيث طريقة تأليفها إلى منظمات عالمية ومنظمات إقليمية :

فالمنظمة العالمية هى التى يتم تأليفها بطريقة تسمح بانضمام أية دولة من دول العالم إلى عضويتها كالأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والتعليم . أما المنظمة الإقليمية فهى التى تقتصر العضوية فيها على جماعة من الدول ترتبط برابطة معينة من التضامن ترجع للظروف الجغرافية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية ومثالها منظمة الدول الأمريكية التى تقتصر العضوية فيها على الدول الأمريكية وكجامعة الدول العربية التى يشترط فى طالب الانضمام إليها أن يكون دولة عربية .

ثانياً — تقسيم المنظمات إلى عامة ومتخصصة :

تنقسم المنظمات الدولية من حيث اختصاصها إلى منظمات عامة ومنظمات متخصصة .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم عن « المنظمات الدولية » المرجع السابق ص ٤٥ وما بعدها .

والمنظمة العامة هى التى يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية كالأمم المتحدة وكجامعة الدول العربية . أما المنظمة المتخصصة فهى التى يقتصر اختصاصها على تحقيق التعاون بين أعضائها بشأن موضوع معين أو علاقات دولية من نوع خاص ومثالها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية .

ويتناول هـذا المؤلف بالبحث المنظمات الإقليمية وكذلك المنظمات المتخصصة . وعلى هذا الأساس ينقسم المؤلف إلى قسمين :

القسم الأول : المنظمات الإقليمية .

القسم الثانى : المنظمات المتخصصة .

القسم الأول

المنظمات الإقليمية

ويشتمل على بابين :

الباب الأول : نظرية التنظيم الإقليمى

الباب الثانى : تطبيقات

الباب الأول

نظرية التنظيم الاقليمي

تمهيد — التنظيم الاقليمي فرع من التنظيم الدولي :

الإقليمية فى القانون الدولى تعبير عن اللامركزية فى ميدان التنظيم الدولى. وعلى هذا الأساس يجب أن ندرس المواثيق الإقليمية على أساس ارتباطها بفكرة التنظيم الدولى . ومن ثم يكون البون شاسعاً بين المنظمات الإقليمية وبين ما عرفه العالم فى عصور التاريخ من محالفات بين الدول المتجاورة أو التى ترتبط مصالحها ، ويكون وجود منظمة عالمية شرط لوجود المنظمات الإقليمية ، وتخضع المنظمات الإقليمية لسلطان و إشراف المنظمة العالمية .

وتلعب المنظمات الإقليمية دوراً بالغ الأهمية فى ميدان التنظيم الدولى فى الوقت الحالى . ولقد انضمت غالبية أعضاء الأمم المتحدة إلى منظمات إقليمية توزعت على مختلف أرجاء العالم ، واندفعت الدول المتجاورة وذات المصالح المشتركة إلى التكتل فيما بينها . ومن المهم أن نشير منذ الآن إلى أن ظروف هذا التكتل ووسائله ليست واحدة فى جميع الأحوال فاندماج الدول العربية فيما بينها حركة ذات أصول بعيدة يقصد منها الاستجابة إلى ما يقتضيه وجود قومية عربية من نشوء مجتمع سياسى عربى يكون أقدر من كل دولة عربية على العمل على تحرير كافة الشعوب العربية وتوحيدها وعلى مواجهة الاستعمار والتدخل الأجنبى ، وعلى تحقيق أهداف الشعوب العربية فى مستقبل أفضل ، وهى على هذه الصورة تشابه الحركات القومية الكبرى التى ظهرت فى أوروبا

فى القرن التاسع عشر والتى أدت إلى توحيد كل من ألمانيا وإيطاليا . وإن كانت حركة الوحدة العربية قد اختلطت بالمجهودات التى تبذل لإقامة تنظيم دولى يقصد منه المحافظة على السلم والأمن الدولى .

أما تكتل دول غرب أوروبا فالغرض الأساسى منه معالجة إشكالات تتعلق بالدفاع عن الدول الأعضاء وبمواجهة الشيوعية وبمواجهة الاختلالات الاقتصادية والإجتماعية التى أصابت أنظمة غرب أوروبا وبتنسيق جهود هذه الدول ووسائل استغلالها للمستعمرات . ومع هذا نجد تياراً فى داخل الحركة الأوروبية ينادى بها على أساس وجود قومية أوروبية[1].

وسوف نشير فيما بعد إلى وجود حركات مشابهة فى علاقات الدول الأمريكية فيما بينها ، وإلى أن الولايات المتحدة قد ارتبطت بدول غرب أوروبا . ولقد تم نفس الشىء فى علاقات دول أوروبا الشرقية بل وفى علاقات الدول الإفريقية والأسيوية أيضاً .

ولا يخفى على القارىء الأهمية الخاصة لدراسة التنظيم الإقليمى بالنسبة للشعوب العربية ، فلقد جعلت الجمهورية العربية المتحدة وغيرها من الدول العربية من بين أهدافها أن تتحد من المحيط الأطلسى إلى الخليج الفارسى ووسيلة ذلك إيجاد تنظيم دولى عربى يمهد للتطور الذى يؤدى لقيام الدولة العربية المتحدة . ومن المعلوم أن الدول العربية ترتبط اليوم بميثاق الجامعة العربية والاتفاقات المكملة له وأنها تطمع فى مزيد من الوحدة والتنظيم . وقد بذلت محاولات لإنشاء منظمات أخرى فى منطقة الشرق الأوسط لعل أهمها حلف بغداد الذى سمى بعد خروج العراق منه بالحلف المركزى . كل هذا يجعل دراسة المبادىء

---

(١) أنظر مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم عن « المجتمعات الدولية الإقليمية » المرجع السابق ص ٣٠ .

والأسس التى تحكم هذه التنظيمات ضرورية لاتصالها بحاضر المجتمع العربى ومستقبله .

المبحث الأول

تحديد معنى المنظمة الإقليمية

أولا — هل من المصلحة الاعتراف بالظاهرة الإقليمية :

٨٥ — سبق أن ذكرنا أنه فى داخل المجتمع الدولى العالمى المتضامن توجد جماعات إقليمية أضيق نطاقاً ، تتكون من دول يربطها تضامن وثيق يرجع إلى الوحدة الجنسية أو الثقافية ، أو إلى التجاور الجغرافى ، أو إلى الضرورات الاقتصادية . وهذه الجماعات الإقليمية تتوسط فى المحيط الاجتماعى بين الدول و بين المجتمع العالمى ، و إن كان وجودها أشد بروزاً وظهوراً من وجود المجتمع العالمى ذاته . وتربط بين الدول أعضاء الجماعة الإقليمية صلات قانونية لها صفة اتفاقية يطلق عليها اسم المواثيق الإقليمية[(١)] وهى تنشىء فى العادة ما يسمى بالمنظمات أو الوكالات الإقليمية[(٢)] .

ولقد قام التساؤل حول ما إذا كان من المصلحة الاعتراف بالمنظمات الإقليمية و بدورها فى التنظيم الدولى أم أنه من المفضل عدم الالتجاء لهذه المنظمات

---

(١) Regional agreements .

(٢) Regional organisations راجع مقال Ernst Hass "Regionalism Functionalism and International Organisation" وهو منشور فى مجلة World politics يناير ١٩٥٦ ص ٢٣٨ وما بعدها .
وكذلك مقال Norman Padelford عن : "Regional Organisations and the United Nations" وهو منشور فى "International Organisation" مايو ١٩٥٤ ص ٢١٦ .

والاقتصار على المنظمة العالمية وهى هيئة الأمم المتحدة . ويرى أنصار الرأى الأول أنه من الصعب إنكار الروابط الإقليمية لأنها تعبر عن تضامن وثيق بين أفرادها وعن شعور عميق بالمصالح المشتركة وأن مباشرة هذه المنظات لاختصاصاتها يعتبر المكمل الطبيعى لنشاط الأمم المتحدة . فمن المناسب فى كثير من الأحوال أن يتم التعاون بين الدول على أساس إقليمى . فلا جدال فى أن تعاون مجموعة الدول التى توجد فى نفس المنطقة الجغرافية فى المسائل السياسية وفى المسائل الاقتصادية يكون مفيداً ، فإنه من الأسهل الوصول لحل نزاع دولى محلى عن طريق عرضه على الدول المتصلة به عن قرب ، وكذلك يعتبر تعاون هذه الدول معاً لرد العدوان أمراً طبيعياً . وبهذا الرأى أخذ ميثاق الأمم المتحدة كما سنبين فيما بعد .

أما أنصار الرأى الثانى فيعارضون قيام المنظات الإقليمية وذلك لأنهم يرون فيها خطراً يهدد العالم بالانقسامات والتكتلات الأمر الذى يساعد على قيام الحروب ويتعارض مع فكرة التنظيم الدولى . وفضلا عن ذلك لا يمكن للمنظات الاقليمية أن تؤدى دوراً هاماً فى ميدان العلاقات الدولية لأن أغلب المشاكل الدولية يجب أن تحل على أساس عالمى[1] . فالمنازعات المحلية تكون فى كثير من الأحوال نتيجة لمنازعات دولية أوسع نطاقاً . والحروب المحلية

---

(١) أنظر فى هذا الموضوع :
"Regional Organisation, A United Nation Problem"
المجلة الأمريكية للقانون الدولى ١٩٥٥ رقم ٤٩ ص ١٦٦ .
و "Forces that shape our future", Eagleton ١٩٤٥ ص ١٢٢ .
و "Les accords régionaux et le Droit international", Ypes
دروس لاهاى رقم ٧١ سنة ١٩٤٧ ص ٢٥٧ .
وأنظر بحث الدكتور محمد حافظ غانم عن التكوين القانونى للمجتمعات الدولية ، مجلة الحقوق سنة ١٩٤٨ .

تتحول فى عصرنا هذا إلى حروب عالمية ، والمشاكل الاقتصادية المحلية ليست إلا صدى لمشاكل الاقتصاد العالمى .

فكيف يمكن للمنظات الإقليمية وهى محدودة العدد أن تواجه مثلا الحروب ؟ أو أن تعالج مشكلة تحريم الأسلحة الذرية أو تنظيم الفضاء ؟ وكيف يمكن لها معالجة التخلف الاقتصادى ؟

ونحن نميل إلى الاعتقاد بأنه من مصلحة المجتمع الدولى الاستفادة من الظاهرة الإقليمية ، ويمكن للمنظات الإقليمية أن تؤدى دوراً هاماً فى خدمة السلام وتحقيق الرخاء فى نطاق الأمم المتحدة ، وذلك بشرط أن نحدد بدقة المعنى المقصود من المنظمة الإقليمية ، وأن نستبعد من نطاقها ما يكون متعارضاً فى وجوده أو فى أهدافه مع الأمم المتحدة .

ثانياً — معنى الاتفاق الإقليمى فى الفقه الدولى وفى ظل عهد عصبة الأمم :

من المؤسف أن اصطلاح المنظات الإقليمية و بالتالى اصطلاح الاتفاقات والمواثيق الإقليمية المنشئة للمنظات الإقليمية يعتبر من الاصطلاحات الغامضة فى القانون الدولى .

ولقد استعمل هذا الاصطلاح لأول مرة فى المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم التى قررت أن « الاتفاقات الدولية التى تضمن استتباب السلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الإقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص هذا العهد » .

ولقد أضيفت هذه المادة تحت ضغط الرأى العام الأمريكى الذى كان يخشى أن يؤدى قيام عصبة الأمم إلى شل السياسة الأمريكية القائمة على تصريح مونرو . ومن المعلوم أن تصريح مونرو أصدره رئيس الولايات المتحدة فى

سنة ١٨٢٣ وقصد منه معارضة التدخل الأوروبى فى القارة الجديدة . ولقد فسرت الولايات المتحدة هذا التصريح على أساس أنه يمنحها سلطة بوليسية فى القارة الأمريكية . وتطور التعاون بين الدول الأمريكية وكان من نتيجة ذلك إنشاء الاتحاد الأمريكى فى سنة ١٩١٢ الذى انحصر نشاطه فى ذلك الوقت فى المسائل القانونية والتجارية والثقافية والاجتماعية .

فكأن القصد المباشر من النص الوارد فى المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم استمرار بقاء الاتحاد الأمريكى ، ومع ذلك فقد جاء هذا النص عاماً غير محدد .

ولقد حاول بعض أعضاء العصبة (الأرجنتين وكوستاريكا) حمل لجنة التحكيم والأمن التابعة لعصبة الأمم على وضع تعريف للاتفاق الإقليمى فى سنة ١٩٢٨ .

ولكنها فشلت فى ذلك وقررت اللجنة « أن المادة ٢١ تكفى كما وضعت لمعالجة هذه الاتفاقات دون السعى إلى توضيح معناها وتحديده حيث أن أية محاولة قد تصل إلى تقييد تطبيقها أو إطلاقه » .

وهكذا ظل هذا الاصطلاح غير محدد وأصبح هناك مجال لاختلاف الشراح حول تحديد معناه . و يمكننا التمييز بين ثلاثة اتجاهات فى هذا الصدد .

الاتجاه الأول (١) :

يرمى إلى عدم تحديد معنى الاتفاق الإقليمى و يفضل أن يترك هذا الاصطلاح واسع النطاق عند التطبيق بحيث يشمل جميع أنواع المحالفات التى تربط بين دول تقع فى نفس المنطقة الجغرافية أو التى تربط بين دول لها مصالح

---

(١) راجع آلفايز — تقرير للدور الخامس للاتحاد القانونى الدولى سنة ١٩٢٠ ص ٩٩ - وجورج سل « أزمة فى عصبة الامم سنة ١٩٢٦ — لفير موجز القانون الدولى العام ص ٩٩ — وآكسل فون فريتاج دروس لاهاى سنة ١٩٣٥ ص ٥٨٩ .

مشتركة فى منطقة معينة . وعلى هذا الأساس يصبح لكلمة إقليم معنى جديد لاينحصر فقط فى الجوار الجغرافى بل يشمل فضلا عن ذلك المصالح المشتركه بين عدة دول ولو كانت غير متجاورة .

ويدخل فى معنى الاتفاق الإقليمى وفقاً لهذا الرأى :

(ا) مواثيق عدم الاعتداء : يتضمن ميثاق عدم الاعتداء من جماعة الدول الموقعة عليه الالتزام بعدم التعرض للحدود المتبادلة . ومواثيق عدم الاعتداء إما أن تنهى حالة توتر فى علاقات تلك الجماعات ، أو تكون تأهباً واستعداداً لاعتداء متوقع من دولة أو أخرى .

(ب) مواثيق الضمان المتبادل : تتعهد الدول الموقعة على هذا النوع من المواثيق بالمحافظة على حدود كل منها بحيث إذا اعتدى على أحدها التزم الجميع بالمساعدة .

(حـ) معاهدات التكتل : لاتتعهد الدول هنا بالمحافظة على حدود كل منها فحسب . بل تلتزم جميعاً باتباع سياسة موحدة فى الشئون الخارجية على الخصوص ، وبالتشاور عندما يجدُّ أمر يهم مصالح الأعضاء .

الاتجاه الثانى :

أما الاتجاه الثانى فيرى[1] أصحابه أن الاتفاق الإقليمى يجب أن يبنى على الجوار الجغرافى بين الأعضاء . ويؤسسون اعتقادهم على أن الجماعات الإقليمية ينبغى أن تسعى أولاً وأساساً للمحافظة على السلم الدولى ، وأن البعد بين الدول ينفى احتمال الاعتداء المتبادل ، فالاتفاق الإقليمى — وإلا كانت الكلمة لامعنى لها — اتفاق بين حكومات دول متجاورة أى تقطن نفس الإقليم .

(١) مركوفتش « العلاقة بين المادة ١٠ والمادة ٢١ من عهد عصبة الأمم » ص ٢٢ .

الاتجاه الثالث :

و يرى أنصار الاتجاه الأخير على العكس من ذلك[1] ، أن من الخطأ قصر الاتفاقات الإقليمية على ما يعقد بين الجماعات المتجاورة من الناحية الجغرافية ، لأنه من الجائز أن تؤسس الروابط الإقليمية على أسس عنصرية ؛ وتاريخية ، واقتصادية ، وثقافية . وخلاصة هذا الرأى أن الاتفاق الإقليمى يجب أن يؤسس على تضامن طبيعى بين الدول الأعضاء ، وأنه لا يشترط فيه الجوار ، كما أنه لا يكفى فى هذا الصدد مجرد التضامن السياسى أو العسكرى المؤقت .

يخلص مما تقدم أن معنى الاتفاق الإقليمى لم يكن محدداً فى عهد عصبة الأمم وأن الأمر كان محل خلاف فى الفقه الدولى .

وفيما يلى أهم الاتفاقات الإقليمية التى عقدت فى ظل عصبة الأمم :

١ — الحلف الصغير المنعقد فى ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ بين كل من تشيكوسلوفاكيا و يوغوسلافيا ورومانيا .

٢ — الحلف البلقانى المنعقد فى ٩ فبراير سنة ١٩٣٤ بين كل من تركيا واليونان ورومانيا و يوغوسلافيا .

٣ — الاتحاد البلطيقى المنعقد فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٣٤ بين كل من لتوانيا واستونيا ولاتفيا .

٤ — ميثاق سعد آباد المنعقد فى ٨ يوليه سنة ١٩٣٧ بين كل من إيران وأفغانستان والعراق .

٥ — الاتحاد الأمريكى الذى يجمع بين إحدى وعشرين جمهورية أمريكية والذى يرجع تاريخه إلى ما قبل نشوء عصبة الأمم .

(١) جوزيه دى أورنيه ، دروس لاهاى ، سنة ١٩٣٦ جـ ١ ص ٩٠ . وسل « أزمة عصبة الأمم » ص ٢١٥ .

ثالثاً — معنى الاتفاق الإقليمى فى ميثاق الأمم المتحدة :

لم يتضمن الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة تعريفاً للاتفاقات الإقليمية .

ولقد بذلت محاولات فى مؤتمر سان فرنسسكو — الذى انعقد فى الفترة من ٢٥ أبريل إلى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ — الموافقة على ميثاق الأمم المتحدة — لتحديد معنى الاتفاق الإقليمى .

فاقترح المندوب المصرى فى اللجنة ٣/٤/ب التى عهد إليها بصياغة الفصل الثامن من الميثاق تحديد معنى الاتفاق الإقليمى على النحو الآتى :

« تعتبر اتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التى تضم — فى منطقة جغرافية معينة — عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى واللغوى والتاريخى والروحى — وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ بينها من منازعات حلاً سلمياً ، وعلى حفظ السلم والأمن فى منطقتها ، وحماية مصالحها ، وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية »(١) .

ولكن اللجنة المذكورة رفضت الاقتراح المصرى وقررت أنه « إذا كانت نصوص التعديل المقترح من جهة تعرف بوضوح بعض عناصر مبررة ومعقولة تهدى إلى فهم الاتفاق الإقليمى ، فمن الجائز من جهة أخرى ألا تشمل هذه العناصر جميع الحالات التى يمكن أن تعترض الاتفاقات الإقليمية مستقبلاً » .

ويترتب على عدم تحديد معنى الاتفاق الإقليمى فى ميثاق الأمم المتحدة أن نصوص الفصل الثامن من الميثاق جاءت عامة و بالتالى تتسع لكل معانى التنظيمات الإقليمية بحيث أنه من الممكن أن يندرج فى مضمونها كل المواثيق التى تعقد بين جماعة من الدول و تكون ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدولى فى منطقة معينة .

---

(١) أنظر مقترحات الحكومة المصرية فى مجموعة أعمال مؤتمر سان فرانسسكو باللغة الانجليزية ج ٢ جلسة ١ مايو ١٩٤٥ .

فمن الممكن فى ظل عدم التحديد فى ميثاق الأمم المتحدة أن توجد أنواع متباينة من هذه التنظيمات تبدأ من التحالف البسيط حتى تشمل المنظمات الإقليمية بالمعنى الضيق .

رابعاً — وجوب تقييد معنى الاتفاق الإقليمى :

ونحن نعتقد أنه من الضرورى تقييد معنى الاتفاق الإقليمى لأن الموقف الذى اتخذه ميثاق الأمم المتحدة يفتح السبيل أمام الكثير من الخلاف وقد يسمح بتكتلات لا تستند إلى أساس سليم بل وتتعارض مع فكرة التنظيم الدولى .

ونؤمن أن الإقليمية فى القانون الدولى معناها اتباع قواعد خاصة ، وتطبيق أنظمة معينة على جماعة من الشعوب تقطن إقليماً أو أقاليم تتكامل جغرافياً وترتبط بروابط وثيقة من التضامن الاجتماعى .

فالجماعة الدولية الإقليمية يلزمها توافر الشروط الآتية :

(ا) التجاور بين الدول أعضاء تلك الجماعة بمعنى أن تكون جميعاً فى نفس المنطقة الجغرافية .

(ب) أن تنشأ بين هذه الشعوب مظاهر دقيقة من التضامن ترجع إلى وحدة الجنس أو الثقافة وعلى الخصوص إلى ضروريات الاقتصاد الحديث .

فهذه الجماعات لاتهدف فقط إلى أغراض دفاعية وحربية ، بل ينبغى أن تتعاون لحماية مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة .

(حـ) وجود تنظيم خاص للدول أعضاء تلك الجماعة أى هيئات دولية لها اختصاصات محددة تسرى فى داخل نطاق خاص ، فالمعاهدة العادية التى تقرر تحالفاً بسيطاً لا تكفى فى هذا الصدد .

ونداقع عن تعريفنا لمجموعة من الأسباب ، فتوافر الشروط السالفة شرط أساسى لنجاح ودوام هذه الاتفاقات من جهة ، ولجعلها أداة للسلام والتقدم الاقتصادى والاجتماعى والثقافى من جهة أخرى .

والاتفاق الذى لا يبنى على الجوار ، بل يكون مؤسساً على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء يكون مجرداً عن العنصر الإقليمى وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم إلى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطراً على السلام . فمن العسير أن نعتبر جماعة إقليمية الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية وهذه كثيراً ما تكون مؤقتة . ولذلك يستحسن الابتعاد عنها لأنها تحرض على الحرب وتتنافى مع السعى لإيجاد تنظيم عالمى شامل .

وكذلك لا يدخل فى تعريفنا السابق الاتفاقات الاستعمارية ، التى لا تؤسس على وحدة فى الثقافة أو التاريخ والتى ينتج عنها ربط دولة ضعيفة بعجلة امبراطورية كبيرة .

فالغرض من التنظيمات الإقليمية يجب أن يكون أساساً التعاون فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وبعبارة أخرى التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة ، ويدخل فى ذلك بالبداهة التعاون لصد العدوان الخارجى ، ولكن هذا الغرض الأخير يجب ألا يكون الغرض الوحيد من الاتحاد . وهكذا تكون لهذه الاتفاقات صفة الدوام والاستقرار لأن لها أسساً من ذات الحياة الاجتماعية لأفراد الجماعة . ويجدر بنا أن نلفت النظر هنا إلى أن الاتفاقات التى أطلقت عليها الصفة الإقليمية فيما بين الحربين الأخيرتين والتى كانت تهدف إلى مسائل الأمن والدفاع المشترك فقط قد زالت جميعاً من الوجود . وها نحن نتساءل أين الحلف الصغير ؟ والحلف البلقانى ونظام لوكارنو ؟ وغير ذلك من اتفاقات الضمان

والمساعدة المتبادلة ؟ لقد اختفت جميعاً لأنها لم تستوف الشروط اللازمة لدوامها واستمرارها .

المبحث الثانى

القواعد العامة التى تحكم المنظمات الإقليمية

أولا : العلاقة بين المنظمة الاقليمية وبين الأمم المتحدة :

من الممكن على ضوء ما جرت عليه تصرفات الدول — التمييز بين نوعين من المنظمات الإقليمية من حيث طبيعة العلاقة التى تربط بينها وبين الأمم المتحدة(1) :

١ — المنظمات الإقليمية المنشأة وفقاً للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة :

نظراً لما يمكن أن تقوم به المنظمات الإقليمية فى سبيل تحقيق التعاون بين أعضائها وحفظ السلم والأمن الدولى ، فقد خصص لها ميثاق الأمم المتحدة فصلا خاصاً هو الفصل الثامن ، ويمكن تلخيص ما أورده من أحكام على النحو الآتى :

١ — لا يمنع ميثاق هيئة الأمم المتحدة من وجود تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الإقليمى صالحاً فيها ومناسباً ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية تتلاءم مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها . (م ٥٢/١) .

٢ — تقوم الدول المشتركة فى مثل هذه التنظيمات والوكالات بتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريقها . وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى للمنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية

(1) راجع كلسن — « قانون الأمم المتحدة » ص ٢١٩ وما بعدها « وميول جديدة فى الأمم المتحدة » ص ٩١٩ ، ومؤلفنا عن جامعة الدول العربية والمنظمات الإقليمية ص ٤٤ وما بعدها .

أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التى يعينها الأمر أو بالإحالة عليها من مجلس الأمن[١] (م٥٢/٣٢).

٣ — يستخدم مجلس الأمن التنظيمات الإقليمية فى أعمال القمع، كلما رأى ذلك ملائماً، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه (م ٥٣). أما التنظيمات والوكالات نفسها فلا يجوز لها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس إلا فى حالة التدابير التى تتخذ ضد الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية والتى يكون المقصود منها منع تجدد سياسة العدوان من جانبها (م٥٣/١).

٢ — المنظمات الإقليمية المنشأة وفقاً للمادة ٥١ من ميثاق هيئة الأمم المتحدة

إن الفكرة الأساسية لميثاق الأمم المتحدة عن المنظمات الإقليمية مبناها وجوب إخضاع هذه المنظمات لسيطرة مجلس الأمن باعتباره المسئول الأول عن حفظ الأمن الدولى. وعلى هذا الأساس صيغت نصوص الفصل الثامن من الميثاق، وحرمت المادة الثالثة والخمسون منه اتخاذ إجراءات القمع بواسطة المنظمات الإقليمية بدون استئذان مجلس الأمن[٢].

ولكن الشكوك التى ثارت فى مؤتمر سان فرانسسكو حول جدوى الاعتماد كلية على مجلس الأمن بعد أن منحت الدول الكبرى حق الاعتراض على قراراته، أدت إلى السماح بتكوين منظمات دولية خارج نطاق الفصل الثامن من الميثاق. ونعنى بها المنظمات التى تشكل تطبيقاً للمادة ٥١ من الميثاق لمباشرة حق الدفاع الجماعى عن النفس، أى لتنظيم حق جماعة من الدول فى الدفاع عن نفسها إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضائها.

(١) من الواضح أن المنظمة الإقليمية المشكلة وفقاً للفصل الثامن من الميثاق يجب أن تحتوى على جهاز لحل المنازعات بالطرق السلمية.

(٢) كانت مقترحات دمبارتون أوكس صريحة فى هذا الشأن.

والمنظات التى تشكل وفقاً للمادة ٥١ من الميثاق تعتبر مستقلة عن الأمم المتحدة ، ولا ينطبق فى حقها ما ورد فى الفصل الثامن من ميثاق تلك الهيئة وبصفة خاصة ما يتعلق باستئذان مجلس الأمن قبل مباشرة أى إجراء من إجراءات القمع . فالأعمال التى تقوم بها هذه المنظات فى حالة وقوع العدوان تكون فورية وتلقائية .

ولقد عارض البعض فى شرعية تكوين منظات إقليمية وعمل استعدادات حربية على أساس المادة ٥١ وذلك قبل وقوع العدوان المسلح(١) ، وحجتهم فى هذا أن المادة ٥١ تتكلم فقط عن إجراءات تتخذ بعد وقوع عدوان مسلح .

ولكن العرف الدولى سار على عكس الرأى الأخير، وتكونت منظات دولية عديدة وفقاً للمادة ٥١ أهمها حلف شمال الأطلنطى والأحلاف المتصلة به ، وحلف وارسو .

وننبه هنا إلى أنه يشترط لقيام هذه المنظات بالإجراءات الدفاعية وقوع هجوم مسلح على أحد أعضائها ، فلا يجوز لها القيام بإجراءات حربية وقائية(٢) . ويقرر بعض الفقهاء أن المنظمة الإقليمية هى التى تحدد ما إذا كان ما قد وقع يعتبر هجوماً مسلحاً أم لا . ويشيرون إلى أن معنى الهجوم المسلح فى العصر الذرى يختلف عما كان عليه الحال قبل اكتشاف القنبلة الذرية . فلا يجب أن يقتصر معنى الهجوم المسلح على مجرد إسقاط قنبلة ذرية ولكنه يجب أن يشمل بعض الأعمال التى تمهد لمثل هذا العمل(٣) .

ولا جدال فى أن هذا أمر بالغ الخطورة ويتضمن تهديداً كبيراً للسلام

---

(١) راجع مقال Schick .
"The North Atlantic Treaty and the problem of Peace"
فى مجلة "The Juridical Review" ، العدد ٦٢ ص ٤٩ .

(٢) أنظر Bebr المرجع السابق ص ١٦٦ .

العالمى لأن هذه المنظمات الإقليمية تتصرف مستقلة عن مجلس الأمن ، وقد تتوسع فى معنى الهجوم المسلح وتقوم بحروب وقائية .

فإذا كان العرف الدولى فى السنين الأخيرة قد أجاز قيام منظمات إقليمية خارج نطاق الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه من ألزم الأمور الوصول إلى تحديد لمعنى الهجوم المسلح يقلل من احتمالات قيام هذه المنظمات بتدابير عسكرية غير مشروعة[1] .

ثانيا : القواعد الخاصة بتأليف ونشاط المنظمات الاقليمية :

التنظيم الإقليمى فرع من التنظيم الدولى ومن ثم تنطبق القواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية[2] على المنظمات الإقليمية من حيث كيفية إنشائها ، وطريقة توزيع الاختصاص بينها وبين الدول الأعضاء ، وطريقة تكوين فروعها . ومع ذلك فإنه من الطبيعى أن يكون للمنظمات الإقليمية بعض الخصائص الذاتية نظراً للرابطة الوثيقة التى تربط بين أعضائها ولاقتصار العضوية فيها على بعض الدول دون البعض الآخر . وسنعرض فيما يلى لأهم القواعد العامة التى تحكم المنظمات الإقليمية .

١ — نشوء المنظمة الاقليمية :

تنشأ المنظمة الإقليمية ، شأنها فى ذلك شأن المنظمات الدولية ، نتيجة

---

(١) أنظر كلسن :
"Collectif security and collectif self-defence"
المجلة الأمريكية للقانون الدولى ١٩٤٨ جـ ٤٢ ص ٧٨٥ .

(٢) راجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم عن « المنظمات الدولية » ص ٤٩ ومابعدها وأنظر Bastid « قانون المنظمات الدولية » باريس ١٩٥١ .
و Potter « مقدمة لدراسة التنظيم الدولى » نيويورك ١٩٥٤ .
و Jenbss « بعض المشاكل الدستورية المتعلقة بالمنظمات الدولية » الكتاب السنوى البريطانى للقانون الدولى ١٩٤٥ .

لمعاهدة[1] تبرم بين الدول المؤسسة لها . وتناقش هذه المعاهدة ويتم إقرارها فى مؤتمر دولى يجمع بين هذه الدول . وتتولى دولة أو مجموعة من الدول مهمة الدعوة لعقد مثل هذا المؤتمر . ومثال ذلك أن الحكومة المصرية هى التى تولت الدعوة إلى عقد مؤتمر الإسكندرية سنة ١٩٤٤ الذى قرر إنشاء جامعة الدول العربية .

وتتولى الدولة أو الدول الداعية للمؤتمر تحديد الدول التى توجه إليها الدعوة للاشتراك فى المؤتمر . ويقوم هذا الاختيار على عدة اعتبارات ، ولا شك أن الاعتبارات السياسية لها المقام الأول ، إذ أن الغرض من المؤتمر تكوين منظمة سياسية محدودة العدد . ويجوز للمؤتمر أن يقرر دعوة دول أخرى للاشتراك فى أعماله .

وتمثل الدول فى المؤتمر بواسطة أشخاص يحملون أوراق تفويض من حكوماتهم ، ويضم وفد كل دولة عدداً من الأشخاص البارزين ، وقد يرأسهم وزير الخارجية أو رئيس الدولة نظراً لأهمية الموضوع محل البحث . ويجوز أن توجه الدعوة إلى هيئات أو جماعات لا تعد دولا كالمنظمات الدولية والأقاليم غير المستقلة ، ويكون حضور مندوبى هذه الهيئات كمستمعين دون أن يكون لهم حق التصويت . ومع ذلك فقد ينظم المؤتمر مدى سلطاتهم بالطريقة التى يراها .

وتمثل الدول فى المؤتمر على قدم المساواة ، ويكون لها نفس الحقوق . وينتهى المؤتمر بإبرام المعاهدة المنشئة للمنظمة الإقليمية ، ولا يشترط بداهة موافقة أعضاء المؤتمر بالإجماع على هذه المعاهدة ، وذلك لأنها لا تلزم إلا الدول التى تقبلها . وتسمى الدول التى وقعت المعاهدة وصدقت عليها وفقاً للقواعد الدستورية الداخلية « الأعضاء المؤسسون » .

---

(١) تسمى المعاهدة المنشئة لمنظمة دولية بالميثاق — راجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم « مبادىء القانون الدولى العام » ١٩٥٩ ص ٤٨٣ .

٢ — العضوية فى المنظمة الإقليمية :

تتكون المنظمة الإقليمية مثل سائر المنظات الدولية من الأعضاء المؤسسين ومن الأعضاء الذين ينضمون إليها بعد إنشائها . والعضوية فى المنظمة الإقليمية قاصرة على مجموعة من الدول دون الدول الأخرى . ويتم ذلك عن طريق اشتراط شرط خاص لايتوافر إلا فى جماعة محدودة من الدول كشرط العروبة فى جامعة الدول العربية أو شرط الأمريكية فى منظمة الدول الأمريكية وشرط الأوروبية فى مجلس أوروبا .

ويشترط لقبول عضو جديد فى منظمة إقليمية موافقة الدول الأعضاء بالإجماع ، وهذا على خلاف الحال فى المنظات العالمية حيث يكتفى بموافقة أغلبية خاصة .

٣ — توزيع الاختصاص بين المنظمة الإقليمية وبين الدول الأعضاء :

يتحدد اختصاص المنظمة الإقليمية فى الميثاق المنشىء لها الذى يحدد فى نفس الوقت الالتزامات التى تترتب على العضوية فى المنظمة .

والقاعدة العامة أن الدول أعضاء المنظمة الإقليمية تحتفظ بسيادتها كاملة ، ومن ثم يكون الغرض من المنظمة تحقيق التعاون الاختيارى بينها فى بعض المسائل وهذا هو الوضع فى جامعة الدول العربية وفى منظمة الدول الأمريكية وفى مجلس أوروبا وفى حلف الأطلنطى . وقد تتفق الدول الأعضاء — وهذا هو الوضع النادر — على جعل المنظمة الإقليمية سلطة عليا بالمعنى الصحيح ، وهنا تقترب المنظمة من الأوضاع الفدرالية المعروفة فى ميدان القانون الدولى والتى تؤثر فى سيادة الدول الأعضاء . ومن أمثلة المنظات الإقليمية من هذا النوع الجماعة الأوروبية للصلب والفحم .

وتباشر المنظمة الإقليمية الاختصاصات المحددة لها فى ميثاقها وهى تتعلق عادة بحفظ السلم والأمن الإقليمى ، وهى تشمل بالضرورة فى المنظمات الإقليمية ، المؤسسة على تضامن اجتماعى وثيق ، تحقيق التعاون بين أعضائها فى المسائل الإقتصادية والاجتماعية والثقافية . وقد تقتصر المنظمة الإقليمية على نوع خاص من النشاط الفنى كالجماعة الأوروبية للصلب والفحم .

ويثور التساؤل عن كيفية تفسير النصوص المتعلقة باختصاص المنظمات الإقليمية[1] . وقد يقرر البعض ضرورة تفسيرها تفسيراً ضيقاً محافظة على سيادة الدول الأعضاء ، لأن الأصل هو احتفاظ الدول الأعضاء بكافة مظاهر اختصاصها ، وأن الاستثناء هو قبولها مباشرة المنظمة الإقليمية لبعض الاختصاصات . ولكن الاتجاه السائد فى الفقه الدولى منذ سنة ١٩٤٥ يميل إلى تفسير اختصاص المنظمات الدولية تفسيراً واسعاً . وعلى هـذا الأساس تباشر المنظمة الإقليمية كافة الاختصاصات الممنوحة لهـا صراحة فى الميثاق كما تباشر زيادة على ذلك اختصاصات ضمنية . ومن قبيل الاختصاصات الضمنية السماح لها بمباشرة الاختصاصات التى تكون ضرورية لتحقيق أهدافها ومباشرة وظائفها المنصوص عليها فى الميثاق[2] .

---

(١) راجع فى هذا الموضوع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم عن « المنظمات الدولية » ص ٥١ وما بعدها .

(٢) راجع : Reuter, "Les institutions internationales" ١٩٥٦ ص ٣٠٧ وما بعدها . وانظر الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الخاص بتعويض الأضرار التى أصابت شخصاً فى خدمة الأمم المتحدة حيث ورد به « أنه يلزم الاعتراف بأن أعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات ، يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لأدائها لوظائفها ، وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط إلى حد كبير بالأهداف والوظائف المعلنة فى الميثاق المؤسس لها والتطورات التى لحقتها فى العمل » . أنظر مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ١٩٤٩ ص١٧٧ .

وتتمتع المنظمة الإقليمية بالشخصية القانونية إذا كان لها الحق فى أن تعبر عن إرادة مستقلة وفى أن تباشر اختصاصات ذاتية بحيث يكون لها وضع مستقل عن الدول الأعضاء . وتظهر شخصيتها فى نطاق القوانين الداخلية بالسماح لها بحق التملك وحق التعاقد وحق التقاضى . وتظهر فى المجال الدولى عن طريق مباشرتها لاختصاصاتها الذاتية وللسماح لها بالاشتراك فى العلاقات الدولية التى تتفق مع الأغراض التى أنشئت من أجلها ومع وظائفها ، ومن ثم يكون لها حق إبرام المعاهدات ، وتتمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماتية .

وننبه أخيراً إلى نشاط المنظمات الإقليمية من الناحية الواقعية ونجاحها فى تحقيق أهدافها لا يتوقف فقط على نصوص المواثيق المنشئة لها ، ولكنه يرتبط إلى حد كبير بمدى تعاون الدول الأعضاء ومقدار استعدادهم لمساعدة المنظمة . ولا أدل على ذلك من أن معاهدة شمال الأطلنطى المنشئة لحلف الأطلنطى لم تمنح لمنظمات الحلف سلطات قوية فعالة واحتفظت للدول الأعضاء بكامل سيادتها ، ومع ذلك نجد أنه من الناحية الواقعية ازدادت أهمية حلف الأطلنطى وعظم نفوذه فى مواجهة الدول الأعضاء نتيجة للتعاون الاختيارى بين أعضائه . ومن ناحية أخرى كان يمكن للجامعة العربية أن تحقق المزيد من النشاط لو لقيت تعاوناً كاملاً من الدول الأعضاء ، فاللوم لا ينصب فقط على ميثاق الجامعة العربية .

٤ — فروع المنظمات الإقليمية وطريقة التصويت فيها :

من الشائع أن تتعدد فروع المنظمات الإقليمية بحيث يتوافر لها أكثر من هيئة عاملة . ويرجع تعدد الفروع فى المنظمات الإقليمية إلى أسباب فنية فى الغالب مبناها إيجاد نوع من التخصص فى وظائف هذه الفروع مما يؤدى إلى

تسهيل عمل المنظمة[1] . وتمثل الدول أعضاء المنظمة الإقليمية فى كافة فروعها ويكون تمثيلها على قدم المساواة .

أما من حيث طريقة التصويت فيشترط إجماع الآراء لصدور قرارات المنظمات الإقليمية المؤسسة على التعاون بين أعضائها كالجامعة العربية ومنظمة الدول الأمريكية ، فلا يمكن إلزام دولة بقرار لم توافق عليه . أما فى المنظمات المؤسسة على نمط فدرالى كالجماعة الأوروبية للصلب والفحم فلا يشترط فيها الإجماع بداهة .

ويلاحظ أن الإجماع ليس عقبة فى طريق مباشرة المنظمات الإقليمية لنشاطها كما هو الحال فى المنظمات العالمية نظراً لقلة عدد أعضاء المنظمات الإقليمية . ولهذا نجد أن المنظمات العالمية بدأت تعدل عن قاعدة الإجماع وتأخذ بقاعدة الأغلبية .

---

(١) يلاحظ أنه فى المنظمات العالمية تتعدد الفروع لأسباب فنية وسياسية ومن بين الأسباب السياسية الرغبة فى إيجاد فرع محدود التكوين تمثل فيه الدول الكبرى على الدوام وفرع آخر تمثل فيه كل الدول الأعضاء على قدم المساواة .

الباب الثاني

تطبيقات للظاهرة الإقليمية

تمهيد :

ترتبط الجمهورية العربية المتحدة بميثاق جامعة الدول العربية الذى أبرم فى القاهرة فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ — وهى تسعى جاهدة للاشتراك فى مجتمع سياسى عربى يضم كل الشعوب التى ترتبط برابطة القومية العربية . ولهذا كان من الطبيعى أن نولى دراسة الجامعة العربية مزيداً من العناية .

ولا تستطيع الجمهورية العربية المتحدة أن تتجاهل نشاط المنظمات الإقليمية الأخرى لاتصال نشاطها بالسلم والأمن الدولى و بمصالح المجتمع العربى ومستقبله. ولهذا كان من الضرورى أن نتعرض بالبحث أيضاً لأهم المنظمات الإقليمية الأخرى .

المبحث الأول

جامعة الدول العربية (١)

أولا — القومية العربية :

تعتبر الجامعة العربية منظمة حديثة العهد نسبياً إذ أنها لم تنشأ إلا فى أعقاب

(١) أنظر محمد حافظ غانم « المنظمات الدولية » ص ١٧٨ القاهرة ١٩٥٨ .

عبد الحميد بدوى « الجامعة العربية » المجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٤٥ .

عبد الرحمن عزام « الرسالة الخالدة » القاهرة ١٩٤٦ .

عبد المجيد عباس «العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية» المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٤٦ .

كمال الغالى « ميثاق جامعة الدول العربية » القاهرة ١٩٤٨ .

أحمد موسى « ميثاق جامعة الدول العربية » القاهرة ١٩٤٨ .

Ghanem (Mohamed Hafez): "La Ligue Arabe dans l'Organisation Internationale", Paris 1948.

Ghali (Boutros): "The Arab League 1945-1955", International Conciliation, 1954.

Mouskhély: "La Ligue des Etats Arabes", Paris 1946.

Khadduri (M.): "The Arab League as a regional agreement", "The American Journal of International Law", October 1946.

Ireland Philip: "The Pact of the League of Arab States". "The American Journal of International Law", October 1945.

Baquai: "The Pan Arab League", Indian Quarterly, April 1946.

الحرب العالمية الثانية ، ولقد كان وجود الجامعة العربية ونشاطها ومدى ما حققته من نجاح محل مناقشات فى كثير من الأوساط . ومع ذلك فما لاشك فيه أن هذه المنظمة تستند إلى تضامن إقليمى وثيق يربط بين الشعوب العربية التى تشغل موقعاً جغرافياً ممتازاً يمتد من المحيط الأطلسى إلى الخليج الفارسى . ويرجع التضامن بين الشعوب العربية إلى مجموعة من العوامل الموحدة .

والقومية العربية هى الأساس القوى لحركة الوحدة العربية[1] ، فالشعوب العربية عبارة عن مجموعة كونها التاريخ من رجال يقطنون أرضاً تتكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية ويشتركون فى اللغة والدين والحضارة والأمانى المشتركة. ويرجع انتشار العرب فى هذه المنطقة من العالم إلى القرن السابع الميلادى . ولقد كان العرب حتى هذا التاريخ وفى الفترة التى سبقت الإسلام عبارة عن قبائل متفرقة تقطن الجزيرة العربية وسكن بعضها خارج موطنهم الأصلى فى سوريا وفى العراق[2] . وقد استطاع العرب فى ظل الإسلام نشر العروبة فى هذه المنطقة من العالم ولقد تم ذلك عن طريق حلول اللغة العربية والثقافة العربية محل اللغات والثقافات الأصلية وعن طريق نشر العنصر العربى بهجرة عدد كبير من العرب الخلص إلى هذه البلاد واندماجهم بسكانها .

ولقد كان انتشار الإسلام أوسع نطاقاً من انتشار العروبة بحيث أصبحت

---

(١) ارتبطت شعوب منطقة الشرق الأوسط بصلات عديدة حتى قبل أن يتم تعريبها ونشير بصفة خاصة إلى الصلات العديدة بين الدولة المصرية القديمة وبين الشعوب الأسيوية فى فلسطين وسوريا ومن أمثلة ذلك من الناحية السياسية المعاهدة التى أبرمها رمسيس الثانى مع ملك الحيثيين سنة ١٢٧٨ قبل الميلاد .

(٢) أنظر عبد المنعم ماجد « التاريخ السياسى للدولة العربية » القاهرة ١٩٥٦ .

وإبراهيم صقر "The background of Arab Unity" مجلة القانون والاقتصاد والسياسة والتجارة ١٩٥٩ عدد أول .

و Fisher, G.: "The Middle East". نيويورك ١٩٥٠ .

البلاد العربية فى الجزيرة العربية والشام والعراق وفى وادى النيل وفى شمال إفريقيا مجرد جزء فقط من دار الإسلام(١) .

ومن المعلوم أن الدولة العربية اصطدمت فى مبدأ ظهورها بأعظم قوتين سياسيتين فى الأرض فى ذلك الوقت وهما قوة الفرس وقوة الروم وحالفها النصر فى هذا الصدام . وظلت تلك الدولة تكون وحدة سياسية متماسكة خلال القرون الثلاثة الأولى لظهور الإسلام . ثم بدأ العرب يفقدون هذا المركز الرفيع منذ القرن العاشر الميلادى و بصفة خاصة منذ أواخر عصر الخلافة الأموية وفى الخلافة العباسية . فقد انتقلت السلطة الفعلية من الخلفاء العرب إلى مماليكهم من الفرس ثم من الترك . هذا فضلاً عن أن الوحدة السياسية للدولة العربية تفرقت عند ما فر أحد أبناء الخليفة الأموى إلى الأندلس وكون هناك دولة أموية مركزها قرطبة و بايعه بالخلافة مسلمو الأندلس وشمال إفريقيا . و بعد ذلك قامت خلافة أخرى فى شمال إفريقيا هى الخلافة الفاطمية التى أصبحت مصر مركزاً لها . وهكذا تعددت السلطات السياسية فى المجتمع العربى وتقلص ظل الخلافة العباسية تدريجياً حتى تمكن المغول من القضاء عليها نهائياً فى سنة ١٢٥٨ ومن احتلال العراق والشام بيد أن مصر استطاعت صد المغول ورد عدوانهم عنها وعن الشام . وزيادة على ذلك ، تعرضت البلاد العربية فى هذه الفترة لمحنة أخرى هى الحروب الصليبية التى قامت بين الشعوب الأوربية المسيحية ضد المسلمين والتى انتهت بهزيمة الصليبيين . واستمرت الشعوب العربية ممزقة حتى الفتح العثمانى فى القرن السادس عشر و بذلك تحقق استيلاء العثمانيين على المجتمع العربى(٢) وانتقلت الخلافة الإسلامية إلى آل عثمان .

---

(١) أنظر محمد حافظ غانم « المجتمعات الدولية الإقليمية » ص ٣٤ وما بعدها .

(٢) أنظر ساطع الحصرى « البلاد العربية والدولة العثمانية » القاهرة ١٩٥٧ .

واستمر العرب تحت الحكم العثمانى زهاء ثلاثة قرون متوالية ، ولكن الفتح العثمانى لم يستطع القضاء على القومية العربية فاحتفظ المجتمع العربى بمقوماته الأساسية من لغة ودين وثقافة ، وإن كان قد أصابه كثير من الركود نتيجة للحكم الأجنبى .

ولقد تعرضت الشعوب العربية فى العهد العثمانى لمطامع الدول الأوروبية ، فاحتلت فرنسا الجزائر فى سنة ١٨٣٠ ، وفرضت حمايتها على تونس فى سنة ١٨٨١ ، وعلى مراكش فى سنة ١٩١٢[١] ، واحتلت انجلترا مصر فى سنة ١٨٨٢ كما احتلت إيطاليا ليبيا فى سنة ١٩١١ . وبهذا خضع العرب فى إفريقيا للسيطرة الأوروبية ، واستمر خضوع العرب فى آسيا للسيطرة العثمانية فيما عدا عدن وبعض مناطق الخليج العربى التى انتشر فيها النفوذ الإنجليزى .

وحينما نشبت الحرب العالمية الأولى فى سنة ١٩١٤ انحازت الدولة العثمانية إلى جانب ألمانيا ضد الحلفاء . فانتهز العرب فى آسيا هذه الفرصة للفوز باستقلالهم والتخلص من الحكم العثمانى . وكان الشعور القومى العربى يتزايد يوماً بعد يوم[٢] مما أدى إلى نشوء جمعيات سرية وعلنية تسعى للاعتراف للعرب بكيانهم وذاتيتهم[٣] . ولقد عمل الأتراك على قمع الحركة القومية العربيـة بأقصى ما يملكون من قوة . وفى ٢٦ يونيو سنة ١٩١٦ أعلن الأمير حسين

---

(١) تضاربت المصالح الأسبانية مع المصالح الفرنسية فى مراكش وفى سنة ١٩١٢ اتفقت فرنسا مع أسبانيا على إخضاع منطقة الريف المراكشية للنفوذ الأسبانى .

(٢) أنظر : G. Antonius: "The Arab Awakening".

(٣) كان بعض هذه الجمعيات يطالب باستقلال العرب وانفصالهم عن الدولة العثمانية أما البعض الآخر فكان يكتفى بإقامة نظام فدرالى يجمع بين العرب والأتراك فى اتحاد مشابه لمملكة النمسا والمجر . ومن رجال الفكر الذين طالبوا بإيجاد جامعة تربط بين العرب عبد الرحمن الكواكبى (١٨٤٩ — ١٩٠٢) الذى طالب فى مؤلفه « أم القرى » بعقد مؤتمر عربى ينعقد فى مكة .

شريف مكة الثورة على الأتراك[1] وتمكن من بسط نفوذه على جزيرة العرب وزحفت القوات العربية إلى سوريا محاربة إلى جانب الحلفاء .

ولما انتهت الحرب العالمية الأولى بانتصار الحلفاء أصيبت القومية العربية بصدمة كبرى ، فقد قسمت البلاد العربية وفرضت عليها حدود تحكمية، ووقعت غنيمة فى يد الاستعمار الأوروبى رغم ما بذله الحلفاء من وعود وما قدمه العرب من مساعدات لهم . فقد قرر مجلس الحلفاء الأعلى فى سنة ١٩٢٠ حينما اجتمع فى سان ريمو وضع سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسى ووضع العراق وفلسطين وشرق الأردن تحت الانتداب البريطانى كما تم الاعتراف لليهود بحق تأسيس وطن قومى لهم فى فلسطين . فلم يبق مستقلاً عن البلاد العربية فى آسيا سوى المملكة العربية السعودية واليمن . ولقد سبق أن بينا كيف سقطت من قبل الشعوب العربية فى مصر وليبيا وتونس ومراكش والجزائر فريسة للاستعمار الأوروبى .

وبذلت الشعوب العربية فيما بين الحربين العالميتين رغم خضوعها للسيطرة الأجنبية جهوداً جبارة لكى تكون فى داخل الحدود التحكمية التى فرضها الاستعمار دولاً جديرة بالبقاء وبالحصول على الاستقلال . واستند العراقيون والسوريون واللبنانيون والمصريون والفلسطينيون والتونسيون والمراكشيون وغيرهم من الشعوب العربية إلى مبدأ الجنسيات وإلى حق الشعوب فى تقرير مصيرها للمطالبة بالتحرر من النفوذ الأجنبى . وهكذا كلما حصل بلد عربى على استقلاله أو بعض منه انتظم على شكل دولة مستقلة لها

---

(١) جاء هذا الإعلان بعد مفاوضات بين الأمير وبريطانيا عرفت بمراسلات حسين ماكماهون وقد ورد فيها استعداد بريطانيا للاعتراف باستقلال العرب من جبل طوروس إلى المحيط الهندى ومن الحدود الفارسية إلى البحر الأبيض مقابل عقد تحالف بين بريطانيا والدولة الجديدة .

شخصيتها الدولية الذاتية . ومما يدهش كل مراقب لتاريخ العرب أن يرى أن مبدأ الجنسيات الذى استندت عليه البلاد العربية للمطالبة بالاستقلال ، كان الوسيلة التى نما بها الشعور القومى لكل بلد وأدى إلى انقسام مجموعة الشعوب العربية إلى عدد من الدول مساو لما كان هناك من أقاليم مستعمرة أو خاضعة للانتداب أو الحماية ، وأصبح لكل منها حكومتها وسياستها الوطنية ومصالحها الخاصة التى تغار عليه .

ولكن هذه الأوضاع الاستعمارية لم تستطع القضاء على القومية العربية فنشأت حركة الوحدة العربية التى تهدف إلى توحيد الدول العربية الجديدة وتخليصها من السيطرة الأجنبية واستعادة المركز المجيد للأمة العربية .

ثانيا — نشأة الجامعة العربية :

تهدف حركة الوحدة العربية كما بينا إلى إعادة توحيد الشعوب العربية التى فرضت عليها حدود سياسية مصطنعة والتى توزعت نتيجة لذلك على دول متفرقة . ولحركة الوحدة العربية أصول قوية من الحياة الاجتماعية للشعوب العربية التى ترتبط بروابط وثيقة من التضامن المؤسس على القومية العربية والتاريخ العربى المشترك والمصالح المشتركة . ولقد ولدت المخاطر المشتركة التى تهدد كيان الشعوب العربية — وأهمها الاستعمار على كافة صوره ومختلف أساليبه والغزو الصهيونى الذى ثبت أقدامه فى فلسطين — زيادة فى التضامن بين الشعوب العربية وشعور مشترك بوحدة المصير . وتضغط الظروف الاقتصادية بشدة لتوحيد الدول العربية لأن فى ذلك تشجيعاً كبيراً للتجارة والصناعة والزراعة وضماناً لاستغلال الثروات الطبيعية التى قد تعجز كل دولة عربية بمفردها عن الاستفادة منها .

وإلى جانب هذه العوامل المؤيدة للوحدة العربية ظهرت مجموعة من العوامل تعرقل من قيام هذه الوحدة . ومن هذه العوامل الانفصالية القوميات المحلية التى ترغب فى الدفاع عن مصالحها الذاتية ، وأنظمة الحكم المختلفة التى يتمسك كل منها بما فى يده من سلطة على شعب عربى ، والمصالح الاقتصادية المحلية التى تخشى من أن تقدم عليها المصالح الاقتصادية للمجتمع العربى بأكمله ، وساعد التدخل الأجنبى على بث الفرقة والشقاق بين الشعوب العربية .

وكانت الحرب العالمية الثانية هى المناسبة التى دعمت فيها حركة الوحدة العربية . فلقد أظهرت الحرب الأهمية الكبرى للمنطقة العربية التى تقع فيها قناة السويس الممر المائى ذو الأهمية العالمية كما تمر بها كل أغلب الطرق الجوية التى تصل الشرق بالغرب . كما يوجد فيها احتياطى ضخم من البترول الضرورى للصناعات الغربية ولوسائل النقل فيها . وزيادة على ذلك فلقد أظهرت الحرب الأهمية الاستراتيجية للمنطقة العربية فقد دارت فيها الحرب بعد سقوط أوروبا[١] .

وكانت الحركة الوطنية العربية عاملاً من أهم العوامل التى لا يمكن للدول المتحاربة إغفالها . فالشعوب العربية وجدت فى الحرب فرصتها للمطالبة بالتخلص من السيطرة الأوروبية . ولقد أظهرت الهجرة الصهيونية الكبرى التى سمحت بها بريطانيا فى فلسطين عظم المخاطر التى يتعرب لها العرب نتيجة للسيطرة الأجنبية . فبدأ العرب يفكرون فى جمع صفوفهم للمطالبة بحقوقهم . ورأت بريطانيا أن من مصلحتها فى ذلك الوقت أن تسعى لكسب ود الدول العربية عن طريق مساعدتها جزئياً فى تكوين اتحاد عربى تمهيداً لزيادة الارتباط بينها وبين هذا الاتحاد . فأعلنت الحكومة البريطانية فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤١

---

(١) راجع مؤلف Kirk: "The Middle East in the War". سنة ١٩٥٤ ص ١ — ٤ .

أنها تعطى كامل تأييدها لأية حركة تلقى التأييد العام يكون مقصوداً منها دعم الروابط الثقافية والاقتصادية التى تربط البلاد العربية . كما أعلنت هذه الحكومة فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ « أنها تنظر بعين العطف إلى كل حركة تنشأ بين العرب بغرض دعم وحدتهم السياسية والاقتصادية والثقافية ولكن من الواضح أن اقتراح خطة كهذه يجب أن يأتى من جانب العرب أنفسهم »[١] وعلى أثر ذلك صرح الأمير عبد الله بن الحسين بأن العرب سيعقدون فى أقرب فرصة متاحة مؤتمراً عربياً عاماً .

وفى ٣١ مايو سنة ١٩٤٢ صرحت الحكومة المصرية بأنها ستدعو ممثلين للدول العربية للتشاور فى أمر إقامة علاقة بين هذه الدول . وفى سنة ١٩٤٣ بدأت الحكومة المصرية مشاورتها مع كل دولة عربية على حدة .

وأعقب ذلك أن دعت الحكومة المصرية إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام اجتمعت بالاسكندرية فى الفترة بين ٢٥ سبتمبر و ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ واشتركت فيها سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر . واكتفت اليمن بإرسال مندوب مستمع . ووضعت اللجنة الأسس التى تقرر أن تقوم عليها جامعة الدول العربية فى بروتوكول عرف باسم بروتوكول الاسكندرية الموقع فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ .

ولقد حرص بروتوكول الاسكندرية على إزالة مخاوف العناصر الانفصالية التى كانت تعارض الوحدة العربية الكاملة ولا تقبل الخضوع لسلطة عربية عليا فأكد أن الجامعة العربية المقترحة تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول

---

(١) أبدت بريطانيا فى ذلك الوقت إنشاء الجامعة العربية ولا يعقل أن تكون قد قامت بذلك عطفاً منها على العرب بل تحقيقاً لمصالحها وأملا منها فى إخضاع هذه المنظمة لسيطرتها ونفوذها . فلما تبين لها أن القومية العربية سوف تقتلع النفوذ الاستعمارى من المجتمع العربى ناصبتها العداء شأن ذلك فى فرنسا وغيرها من الدول الطامعة فى البلاد العربية .

العربية وعلى المساواة بينها وتضمن احترام الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية (١) .

ثم تولت لجنة فرعية سياسية وضعت مشروع ميثاق الجامعة العربية ورفعته إلى اللجنة التحضيرية التى أقرته بالإجماع فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٥ . وفى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ انعقد المؤتمر العربى العام بحضور ممثلى سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر . ووافق على ميثاق الجامعة العربية بالإجماع . ولم تحضر اليمن المؤتمر العربى العام ولكنها وقعت الميثاق فى صنعاء فى ٥ مايو سنة ١٩٤٥ . ثم صدقت الدول الأعضاء على الميثاق ودخل فى دور التنفيذ فى ١٠ مايو سنة ١٩٤٥ . وبذلك ظهرت الجامعة العربية إلى حيز الوجود .

ومن الضرورى أن نشير منذ الآن أن ميثاق الجامعة العربية يعكس ظروف العلاقات بين الدول العربية وقت إبرامه ، فهو يكشف عن مدى تمسك الدول العربية بسيادتها وعن رغبة تلك الدول فى الاحتفاظ بذاتيتها واستقلالها ، ولهذا لم تفكر الدول العربية فى سنة ١٩٤٥ فى أن تجعل من جامعة الدول العربية سلطة سياسية عليا تباشر سلطانها فى المجتمع العربى ، ولكنها اتفقت فقط على إنشاء منظمة دولية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء .

---

(١) جاء فى بروتوكول الاسكندرية « إن ممثلى هذه الدول إثباتاً للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط البلاد العربية جمعاء ، وحرصاً على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى مافيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية اتفقوا على « تأليف جامعة للدول العربية » للدول العربية أن تنضم لها على قدم المساواة .

ثالثا — أهداف الجامعة العربية :

يمكن استخلاص أهداف الجامعة العربية من نصوص الميثاق المختلفة . ويقصد بالأهداف الأغراض التى وجدت الجامعة العربية من أجل تحقيقها . ويمكن القول بصفة عامة أنها وجدت للدفاع عن مصالح الدول الأعضاء من ناحية ، وعن مصالح كل المجتمع العربى من ناحية أخرى . ونستطيع إجمال أهداف الجامعة العربية على النحو الآتى :

١ — صيانة استقلال الدول الأعضاء : ورد النص على هذا الهدف فى ديباجة ميثاق الجامعة العربية وفى المادة الثانية فقرة ٢ من الميثاق . فالغرض من الجامعة العربية هو العمل على صون استقلال الدول العربية وسيادتها . ولا جدال فى أن تكتل الدول فى داخل الجامعة يقف حائلاً أمام الأطماع الأجنبية ويزيد من إمكانياتها فى تثبيت استقلالها .

٢ — المحافظة على السلام والأمن العربى : ولقد ورد النص على هذا الهدف فى المادتين الخامسة والسادسة من الميثاق . فتختص الجامعة العربية بمنع الحروب بين الدول العربية ، وبتوفير الأسباب التى تجعلها آمنة على نفسها من أى اعتداء .

٣ — تحقيق التعاون العربى فى المسائل السياسية : يلزم الميثاق الجامعة العربية بأن تعمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وعلى تنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها (المادة الثانية) . فعلى الجامعة العربية أن تعمل على تثبيت الصلات الوثيقة التى تربط بين الدول العربية وعلى توجيه نشاط هذه الدول إلى مافيه الصالح العام للدول العربية .

٤ — تحقيق التعاون العربى فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وهذا الهدف منصوص عليه فى المادة الثانية من الميثاق وهو من أهم أهداف لأنه الوسيلة الفعالة لتحقيق وحدة حقيقية بين الدول العربية .

٥ — النظر فى مصالح المجتمع العربى بصفة عامة : لم تضم الجامعة العربية إلا الدول العربية المستقلة وظلت شعوب عربية أخرى خارج نطاقها . ومع ذلك فالجامعة العربية على حد تعبير ميثاقها هى رمز وحدة العالم العربى جميعاً . ولهذا يكون للجامعة العربية أن تنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها (المادة الثانية) .

ولقد بين ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة العربية أن على مجلس الجامعة العربية أن يرعى أمانى تلك البلاد و يعمل على تحقيقها .

رابعاً — المبادىء التى تقوم عليها الجامعة العربية :

يمكن القول بصفة مبدئية إن ميثاق الجامعة العربية جاء بعيداً عن تحقيق فكرة القومية العربية ، فالعوامل الانفصالية هى التى سيطرت فى سنة ١٩٤٥ .

وتقوم الجامعة العربية على المبادىء الآتية :

(ا) المساواة بين الدول الأعضاء :

جميع الدول الأعضاء متساوون فى الحقوق[١] ، فهم يمثلون على قدم المساواة فى مجلس الجامعة وفى لجانها المختلفة . ولأصواتهم نفس الأهمية صغرت أم كبرت ورئاسة مجلس الجامعة حق لكل دولة تمارسه بالتناوب . وفى

(١) المادة الثانية .

هذا تختلف الجامعة العربية عن هيئة الأمم المتحدة حيث ميزت الدول الكبرى على الدول الصغرى وأعطيت الأولى مزايا وحقوق لا تتمتع بها الأخيرة .

(ب) المحافظة على سيادة الدول الأعضاء :

لم يجسر الميثاق على المساس بسيادات الدول الأعضاء ، بل جعلت مقدمته من احترام سيادة الدول الأعضاء غرضاً من أغراض الجامعة . و يترتب على ذلك أن تحتفظ الدول الأعضاء بكافة الإختصاصات العامة للدولة ، وتباشر الجامعة العربية بعض الاختصاصات الممنوحة لها فقط . و يجب الإجماع كقاعدة عامة لإمكان التزام الأعضاء بقرار يصدر من مجلس الجامعة[1] .

(ح) مبدأ عدم التدخل :

تنص المادة الثامنة من ميثاق الجامعة العربية على أن تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة العربية نظام الحكم فى دول الجامعة الأخرى ، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لاتقوم بعمل يرمى إلى تغيير ذلك النظام فيها . ولقد كان المفروض أن يشجع الميثاق قيام أنظمة حكم دمقراطية فى الدول العربية حتى يمكن القول إن الجامعة العربية تنشىء رابطة بين الشعوب وليس فقط بين الحكام . ولقد ورد مثل هذا الالتزام فى الفصل الثانى من ميثاق بوجوتا المنشىء لمنظمة الدول الأمريكية حيث تقرر أن « النظام السياسى لكل دولة أمريكية يؤسس على الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى النيابى » .

(د) فض المنازعات بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية على عدم جواز اللجوء

(١) المادة السابعة من الميثاق .

إلى القوة فى علاقات الدول العربية فيما بينها وتضع تحت تصرف الأعضاء بعض الوسائل السلمية لفض منازعاتها فيما بينها وأهمها التحكيم ووساطة مجلس الجامعة .

(هـ) المساعدة المتبادلة :

تنص المـادة السادسة على ضرورة بذل المساعدة فى حالة الاعتداء على إحدى الدول الأعضاء وعلى مجلس الجامعة اتخاذ مختلف التدابير الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية التى يرى مناسبتها لظروف الأحوال .

خامسا — العضوية فى الجامعة العربية :

تتكون جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة(١) الموافقة على الميثاق ، وهؤلاء هم الأعضاء الأصليون للجامعة(٢) . ولـكل دولة عربية مستقلة أن تنضم إليها بموافقة مجلس الجامعة(٣) . فيشترط فيمن يرغب فى الانضمام للجامعة العربية ثلاثة شروط :

(ا) أن تكون دولة عربية ، فالجامعة العربية ليست مفتوحة لقبول كافة الدول بل هى قاصرة على الدول العربية لأنها لا تعتمد فى تأسيسها على مجرد التجاور الجغرافى بل على هذه الصلة القومية(٤) .

---

(١) يلاحظ أن بعض الدول أعضاء الجامعة العربية الأصليين كان وقت إبرام الميثاق غير كامل الاستقلال يرتبط بمعاهدات غير متكافئة مع بريطانيا وتوجد على أرضه قوات احتلال أجنبية كالعراق والأردن ومصر .

(٢) المادة الأولى فقرة ١ ، وهم الدول السبع التى أشرنا إلى اشتراكها فى التوقيع على الميثاق .

(٣) المادة الأولى فقرة ٢ .

(٤) لم يرد فى الميثاق تعريف للعروبة ويتولى مجلس الجامعة البت فى مدى توافر شرط العروبة فى الدولة طالبة الإنضمام .

(ب) أن تكون دولة مستقلة ، وذلك لأن الدول المستقلة وحدها هي التي تستطيع تحمل وتنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق .

ويفسر الاستقلال هنا بالمعنى الواسع فلا يشترط في طالب العضوية الاستقلال الكامل ويكفي أن يكون قد اعترف بوجوده كدولة ذات سيادة من جانب عدد كبير من الدول . ويقدر مجلس الجامعة مدى توافر هذا الشرط . وهذا التفسير الواسع للاستقلال هو المقرر في المنظمات الدولية بصفة عامة .

(ج) أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها . فالعضوية في الجامعة العربية ليست حقاً قانونياً لكل دولة عربية مستقلة بل يجب أن يوافق مجلس الجامعة العربية بالإجماع على قبول العضو الجديد لأنه من الجائز وجود اعتبارات تجعل من غير المناسب قبول عضوية دولة معينة . ومع ذلك فنحن نعتقد أنه تطبيقاً لفكرة القومية العربية تعتبر العضوية في الجامعة العربية حقاً طبيعياً لكل دولة عربية . وعلى مجلس الجامعة العربية ألا يحرم دولة عربيـة مستقلة من الانضمام إلى الجامعة إلا حينما يكون ذلك في غير صالح المنظمة وفي أضيق الحدود .

إجراءات الانضمام للجامعة العربية :

على الدولة العربية المستقلة التي ترغب في الإنضمام للجامعة العربية أن تقدم طلباً بهذا المعنى إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية يتضمن قبولها لميثاق الجامعة العربية بدون قيد أو شرط . ولا يشترط بداهة قبولها للالتزامات التي قبلتها الدول الأعضاء من قبل نتيجة لإبرامها للمعاهدات التي أبرمت في ظل الجامعة العربية كميثاق الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي مثلا .

ويتولى الأمين العام للجامعة العربية عرض طلب الإنضمام على مجلس

الجامعة فى أول اجتماع عادى يعقد بعد الطلب و يجوز أن يعرض طلب الانضمام فى إجتماع استثنائى لمجلس الجامعة . و يصدر قرار مجلس الجامعة بالقبول أو الرفض . و يتم صدور القرار بإجماع الآراء تطبيقاً للقاعدة العامة للتصويت فى مجلس الجامعة العربية ، و يلاحظ أن اشتراط الإجماع لقبول الأعضاء الجدد أمر طبيعى فى المنظمات الإقليمية (راجع المادة العاشرة من حلف الأطلنطى) .

و يترتب على قبول العضو الجديد مباشرته لكافة حقوق العضوية فى الجامعة العربية وتحمله للالتزامات التى تنصب على عاتق الأعضاء .

ولم يبين الميثاق الموقف المترتب على رفض طلب العضوية . ونعتقد أنه من اللازم فى حالة رفض العضوية أن يبين مجلس الجامعة أسباب اتخاذه لمثل هذا القرار حتى يمكن للدولة التى رفضت عضويتها أن تتقدم بطلب جديد للعضوية حينما تزول هذه الأسباب .

ولقد تم قبول أربع دول جدد فى الجامعة العربية وهى المملكة الليبية المتحدة فى ٢٨ مارس ١٩٥٣ ، وجمهورية السودان فى ١٩ يناير ١٩٥٦ ، والمملكة المغربية وتونس فى أول نوفمبر ١٩٥٨ .

فقد العضوية فى الجامعة العربية :

تفقد الدولة عضويتها فى الجامعة العربية لأحد الأسباب الآتية :

١ — **الانسحاب** : تنص الفقرة الأولى من المادة ١٨ من ميثاق الجامعة العربية على أنه إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الإنسحاب قبل تنفيذه بسنة . و نلاحظ أنه كان من الأنسب إطالة المدة المشترطة قبل تنفيذ الإنسحاب محافظة على التضامن العربى . ولا يترتب

على الإنسحاب التحلل من التزامات العضوية فى الجامعة العربية إلا بعد مرور الفترة المشترطة لتنفيذ قرار الإنسحاب .

٢ — **الفصل** : تقرر الفقرة الثانية من المادة ١٨ من ميثاق الجامعة العربية على أنه يجوز لمجلس الجامعة العربية أن يصدر قراراً بفصل أية دولة لا تقوم بالتزاماتها المقررة فى ميثاق الجامعة العربية . ويصدر قرار الفصل بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها . والمقصود بالإجماع هنا إجماع كل الدول أعضاء الجامعة العربية عدا الدولة المراد فصلها وليس فقط إجماع الدول الحاضرة فى اجتماع المجلس ، وذلك حتى نتلافى فصل عضو من الأعضاء فى غيبة بعض أعضاء مجلس الجامعة العربية . ومن الواضح أن الفصل هنا مقرر كعقوبة على إخلال الدولة بالتزاماتها وهو إجراء سلبى وقد لا يحقق فائدة ما لأنه يترتب عليه استعادة الدولة المفصولة الحرية فى التصرف خارج الجامعة العربية ، ويستحسن عدم اللجوء إليه إلا فى أضيق الحدود . وتفقد الدولة حقوق العضوية من تاريخ صدور قرار الفصل .

ويجوز للدولة المفصولة أن تتقدم فيما بعد بطلب انضمام للجامعة العربية . ونلاحظ أن ميثاق الجامعة العربية لم يحتو على نص خاص يجيز وقف العضو مؤقتاً عن مباشرة حقوق العضوية كجزاء على مخالفته لنصوص الميثاق كما هو الحال فى المادة الخامسة من ميثاق الأمم المتحدة . ونعتقد أن الوقف عن مباشرة حقوق العضوية قد يكون فى بعض الظروف أفضل من الفصل .

٣ — **الإنسحاب بسبب تعديل الميثاق** : تنص الفقرة الثالثة من المادة ١٨ من ميثاق الجامعة العربية على أنه يجوز للدولة التى لا تقبل تعديل أدخل على ميثاق الجامعة العربية بأغلبية ثلثى الدول الأعضاء أن تنسحب عند تنفيذ

التعديل بدون التقيد بالشرط المتعلق بمرور سنة قبل تنفيذ قرار الانسحاب العـادى .

٤ — **فقد العضوية بسبب فقد السيادة :** مع أن ميثاق الجامعة العربية لم يتعرض لمثل هذه الحالة إلا أنه من المقرر وفقاً لقواعد القانون الدولى — أنه إذا فقدت الدولة العضو سيادتها أو استقلالها بسبب اندماجها فى دولة أخرى أو لأى سبب آخر فإنها تفقد عضويتها فى المنظمة الدولية بطريقة واقعية . ونلاحظ أنه حينما اندمجت سوريا ومصر أخطرت الجامعة العربية بأن الجمهورية العربية المتحدة قد حلت محل الدولتين القديمتين وأصبحت عضواً فى الجامعة بدلا منهما.

الآثار المترتبة على فقد العضوية :

يترتب على فقد العضوية فى الجامعة العربية حرمان الدولة التى فقدت عضويتها من ممارسة حقوق العضوية وتحللها من ميثاق الجامعة العربية . ولا يترتب على ذلك بالضرورة تحللها من المعاهدات الأخرى التى تـكون قد أبرمت بين الدول الأعضاء كميثاق الدفاع المشترك[1] وكمعاهدات التعاون المختلفة التى تم التزامها بأحكامها . ولا يجوز الانسحاب من هذه المعاهدات إلا بالشروط الخاصة الواردة فيها ، أو بالتطبيق للأحكام العامة فى القانون الدولى المتعلقة بانقضاء المعاهدات .

سادساً — اختصاصات الجامعة كمنظمة إقليمية :

إن اختصاصات الجامعة العربية المحددة فى ميثاقها تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ومع الاختصاصات المعترف بها للمنظمات الإقليمية بصفة عامة . ونبين

(١) سنبين فيما بعد أنه لا يجوز للدولة الانسحاب من ميثاق الدفاع المشترك والتعـاون الاقتصادى لدول الجامعة العربية قبل مضى عشر سنوات من تاريخ إبرام هذا الميثاق .

فيما يلى هذه الإختصاصات على ضوء ميثاق الجامعة العربية .

١ — حل المنازعات العربية بالطرق السلمية :

تتكلم المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية عن المنازعات التى تقوم بين الدول الأعضاء . وتفرض هذه المادة التزاماً أساسياً على عاتق الدول الأعضاء هو الالتزام بعدم جواز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة . كما وضعت تحت تصرف الدول الأعضاء نظاماً اختيارياً[١] لحل المنازعات بين الأعضاء . ولكن الميثاق لم يفرض على الأعضاء الالتزام بوجوب اللجوء لطريقة سلمية لفض هذه المنازعات . وهو — فى هذا الشأن — يعتبر أضعف من ميثاق الأمم المتحدة الذى يفرض على أعضاء الأمم المتحدة الإلتزام بحل أى نزاع دولى من شأن استمراره أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر — بطريقة سلمية[٢] من الطرق المبينة فى الميثاق .

ولم تبين المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية إلا وسيلتين من وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية وهما الوساطة والتحكيم .

(ا) **الوساطة**[٣] : يتوسط مجلس الجامعة العربية فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول

---

(١) وهذه الوسائل الاختيارية هى الوساطة والتحكيم .

(٢) راجع المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) يتكلم النص العربى للمادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية عن الوساطة بينما لا يتكلم النص الفرنسى لنفس المادة إلا عن المساعى الحميدة Bons offices والنص العربى هو المعتمد (م ٢٠) وراجع فى التفرقة بين الوساطة وبين المساعى الحميدة مؤلف محمد حافظ غانم « مبادىء القانون الدولى العام » ص ٥٥٩ .

الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما . ويقصد بوساطة المجلس سعيه إلى إيجاد حل للنزاع القائم عن طريق اشتراكه فى بحث هذا النزاع والعمل على تقريب وجهات النظر .

ولا يجوز للدول المتنازعة أن ترفض وساطة المجلس فى المنازعات الخطيرة التى يخشى منها وقوع حرب بين الدول المتنازعة .

وتصدر قرارات مجلس الجامعة العربية فى هذا الشأن بأغلبية الآراء . ولا تحسب أصوات الدول أطراف النزاع .

وللدول المتنازعة أن ترفض الحل الذى يقرره مجلس الجامعة وذلك لأن المجلس يتدخل هنا كوسيط وليس كهيئة تحكيم .

(ب) **التحكيم** : إذا نشب نزاع بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة العربية لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى مجلس الجامعة لفض النزاع كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً (المادة الخامسة) . ونبدى الملاحظات الآتية على نظام التحكيم فى ميثاق الجامعة العربية :

١ — لم يفرض ميثاق الجامعة التحكيم الإجبارى وإنما تكلم فقط عن التحكيم الاختيارى ، فلا يتم الإلتجاء إلى مجلس الجامعة العربية إلا بموافقة أطراف النزاع . فإذا ما رفضت دولة متنازعة تحكيم مجلس الجامعة تعذر إجراء التحكيم .

٢ — يشترط ألا يكون النزاع متعلقاً باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها . ولم يضع المجلس معياراً لتحديد هذه المنازعات التى لا يجوز عرضها على المجلس . ويترك للدول المتنازعة تقدير ما إذا كان النزاع يتعلق بسيادة الدولة أو استقلالها أو سلامة أراضيها .

٣ — يصدر قرار المجلس بأغلبية الآراء ولا تحسب أصوات الدول المتنازعة . ويكون قرار التحكيم نافذاً وملزماً .

ومن الواضح أن التنظيم الذى وضعه ميثاق الجامعة العربية لحل المنازعات بالطرق السلمية تنظيم على جانب كبير من الضعف ، ومن الواجب إقامة نظام إلزامى لحل المنازعات بالطرق السلمية . ويحسن أن يحتوى النظام الإلزامى على مجموعتين من الوسائل الإلزامية وهما :

(ا) الوسائل السياسية وأهمها التحقيق والتوفيق والوساطة ، وهى الوسائل الملائمة لحل المنازعات السياسية .

(ب) الوسائل القضائية وأهمها التحكيم والعرض على محكمة عدل عربية[1]، وهذه الوسائل تكون صالحة بالنسبة للمنازعات القانونية .

٢ — قمع العدوان على دولة عربية :

منح الميثاق الجامعة العربية اختصاص قمع العدوان الذى يقع على إحدى الدول الأعضاء من جانب دولة عضو فى الجامعة أو من دولة أخرى . وتنص المادة السادسة من ميثاق الجامعة العربية على أنه إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة العربية أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب انعقاد مجلس الجامعة العربية للانعقاد فوراً .

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالإجماع

(١) ورد ذكر محكمة العدل العربية فى المادة ١٩ من ميثاق الجامعة العربية إذ جاء فيها « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة العربية تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ، ولإنشاء محكمة عدل عربية » وهناك مشروع تقدمت به الحكومة اللبنانية لإنشاء محكمة عدل عربية ولا يزال هذا المشروع محل بحث ودراسة اللجنة القانونية لجامعة الدول العربية .

فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

و إذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده ، و إذا تعذر على الممثل الاتصال بالمجلس حق لأية دولة من أعضاء الجامعة العربية أن تطلب انعقاده .

ولقد جاء نظام قمع العدوان فى جامعة الدول العربية ضعيفاً للغاية ونلاحظ عليه ما يلى :

١ — يتكلم ميثاق الجامعة العربية عن وقوع اعتداء أو تهديد باعتداء دون أن يحدد مدلول العدوان أو كيفية تحديد المعتدى ، ومن ثم يختص مجلس الجامعة العربية بتقرير قيام حالة الاعتداء أو التهديد به وتحديد المعتدى ، وهو يملك فى ذلك سلطة تقديرية واسعة . وتعريف الاعتداء مشكلة من المشاكل الصعبة التى واجهت عصبة الأمم والأمم المتحدة ، ومن المعلوم أن هذه المنظمات بذلت مجهودات ضخمة لتحديد مدلول العدوان و إن كان الأمر قد ترك فى النهاية للسلطة التقديرية للمجالس المختصة بقمع العدوان[1] . ولما كانت قرارات مجلس الجامعة العربية تتخذ بالإجماع فإن أى خلاف بين أعضائه حول قيام العدوان أو تحديد المعتدى سوف يؤدى إلى شل كل نشاط له فى هذا الشأن .

٢ — لم يحدد ميثاق الجامعة العربية التدابير التى يمكن أن تتخذ لقمع العدوان ، كما أنه لم يوضح العقوبات التى توقع على المعتدى[2] أو المساعدات التى تقدم للدولة ضحية العدوان كما أنه لم ينشىء الأداة القادرة على تنفيذ تدابير

---

(١) راجع مؤلف محمد حافظ غانم « المنظمات الدولية » ص ١٢٦ .

(٢) فيما عدا عقوبة الفصل .

القمع وبصفة خاصة إذا ما تعلق الأمر باستخدام القوة المسلحة . ولقد ترك الميثاق ذلك لمطلق تقدير مجلس الجامعة . ويتضح من ذلك أن ميثاق الجامعة العربية أضعف من ميثاق الأمم المتحدة الذى حدد بصورة واضحة تدابير القمع التى يستطيع مجلس الأمن توقيعها[1] .

٣ — لا يتدخل مجلس الجامعة العربية إلا إذا لجأت إليه الدولة ضحية العدوان ، فإذا وقع اعتداء على دولة من الأعضاء ولم ترغب هذه الدولة فى طلب مساعدة مجلس الجامعة العربية فلا يجوز له أن يتدخل لمساعدتها أو لتوقيع عقوبات على الدولة المعتدية .

٤ — يتخذ مجلس الجامعة جميع قراراته المتعلقة بقمع العدوان بالإجماع ولا يحسب فى الإجماع رأى الدولة المعتدية إذا كان الاعتداء واقعاً من دولة عضو فى الجامعة العربية . ولا جدال فى أن الإجماع يعرقل نشاط المجلس لأنه من العسير توافر الإجماع فيما يتعلق بما يعتبر حالة اعتداء ، وبتحديد المعتدى ، وباختيار تدابير القمع ، و بتطبيق هذه التدابير وتحديد الأداة التى تقوم بتنفيذها .

ويخلص مما تقدم أن قمع العدوان وفقاً لميثاق الجامعة العربية أمر عسير وبصفة خاصة إذا ما راعينا عدم التزام الدول الأعضاء بإعداد خطط سابقة لمواجهة الاعتبارات المحتملة ، وعدم وجود الأداة الفنية والحربية القادرة على تنفيذ هذه الخطط . ولهذا لم يكن غريباً أن تفشل الجامعة العربية فى قمع العدوان على فلسطين فى سنة ١٩٤٨ وألا تشترك فى قمع العدوان على مصر فى سنة ١٩٥٦[2] .

---

(١) راجع المواد ٤٠ ، ٤١ ، ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة وانظر المرجع السابق ص ١٢٧ .

(٢) تحتفظ الدول الأعضاء بحقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن نفسها بدون انتظار لنتيجة تدخل مجلس الجامعة العربية لرد العدوان الواقع عليها .

٣ — **تحقيق التعاون العربي :**

تختص الجامعة العربية بتحقيق التعاون بين أعضائها فى الشئون السياسية وفى غيرها من الشئون وذلك على النحو الآتى :

(ا) التعاون السياسى : تعمل الجامعة العربية على توحيد الخطط السياسية للدول الأعضاء بقصد تكوين سياسة خارجية عربية موحدة . ويتخذ مجلس الجامعة العربية القرارات اللازمة لذلك . ويثير موضوع توحيد السياسة الخارجية البحث فى مدى حرية الدول أعضاء الجامعة العربية فى إبرام المعاهدات فيما بينها أو مع الدول الأجنبية . ومن الشائع أن تحتوى المواثيق المنشئة لاتحادات دولية على نصوص تقيد من حرية أعضائها فى إبرام المعاهدات[١] . ولقد كان بروتوكول الاسكندرية يحتوى على نص مشابه فقد قرر « أن لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها »[٢] ، ولكن ميثاق الجامعة العربية لم يحتو على نص مشابه بل قررت المادة التاسعة منه أن « لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه فى هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين » .

ولقد ذهب البعض إلى أن نص المادة التاسعة يطلق حرية الدول الأعضاء فى إبرام المعاهدات[٣] .

(١) راجع المادة ٦ من الحلف البلقانى .

(٢) الفقرة الخامسة من المادة الأولى بروتوكول الاسكندرية .

(٣) راجع مقال Mouskhély: "La Ligue des Etats Arabes". المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٤٦ ص ٧٥٨ .

ونحن لا نوافق على هـذا الرأى ونعتقد أن ميثاق الجامعة العربية قد منح مجلس الجامعة العربية حق الرقابة على المعاهدات التى تعقدها الدول الأعضاء لمنعها من اتباع سياسة خارجية تتعارض من أهداف الجامعة العربية أو مع مبادئها أو تضر بإحدى الدول الأعضاء .

فإذا كانت المادة ٩ من ميثاق الجامعة العربية قد تركت للأعضاء اختصاص المفاوضة وعقد المعاهدات ، وإذا كانت هذه الدول تملك بناء على ذلك حق عقد اتفاقات فيما بينها أو مع دول أجنبية ، فإن ذلك كله يخضع لرقابة مجلس الجامعة العربية . فإنه يتعين ألا يغيب عن بالنا لحظة واحدة أهمية الفـكرة الاتحادية التى بنى عليها الميثاق العربى والتزام الدول الأعضاء باحترامها وعدم المساس بها . ويتحصل من مقدمة الميثاق ومن المـادة الثانية منه أن جامعة الدول العربية يجب أن تسعى إلى توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية ، ومجلس الجامعة هو الهيئة المـكلفة وفقاً المادة الثالثة من الميثاق بتنسيق الخطط السياسية للدول الأعضاء . فإذا كانت موافقة المجلس غير ضرورية لعقد المعاهدات الخاصة ، فنحن نرى أن المجلس يملك بمقتضى حقه الطبيعى كهيئة عليا تشرف على الجامعة — أن يراقب ما يتم عقده من معاهدات ليتحقق من موافقتها للغرض من الميثاق ولمصالح الدول الأعضاء[1] .

ولا ريب أن المادة ١٧ من الميثاق التى تنص على أن تودع الدول المشتركة

---

(١) لم يتعرض ميثاق الجامعة العربية للمعاهدات التى سبق أن ارتبطت بهـا الدول الأعضاء قبل إنشاء الجامعة العربية حتى ولو كانت تتنافى مع أحكامه وهذا وضع غريب . ومن المفيد الإشارة إلى أن المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها الأعضاء وفقاً لأحكام الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على ميثاق الأمم المتحدة .

فى الجامعة العربية لدى الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والإتفاقات التى عقدتها مع أية دولة أخرى تعزز رأينا ، فهذا الإيداع يكون فى الحقيقة وسيلة إلا لمباشرة المجلس سلطته فى الرقابة على المعاهدات .

(ب) التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى : تعمل الجامعة العربية وفقاً لميثاقها على أن تحقق تعاوناً إقليمياً وثيقاً بين أعضائها فى الشئون الآتية :

أولا : الشئون الإقتصادية والمالية ، و يدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .

ثانياً : شئون المواصلات ، و يدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

ثالثاً : شئون الثقافة .

رابعاً : شئون الجنسية والجوازات والتاشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

خامساً : الشئون الاجتماعية .

سادساً : الشئون الصحية .

٤ — تحقيق التعاون مع المنظمات الدولية :

أبرم ميثاق الجامعة العربية قبل إبرام ميثاق الأمم المتحدة ولهذا السبب لم يشر الميثاق إلى الأمم المتحدة و إلى ضرورة احترام أهدافها ومبادئها . ومع ذلك فقد وردت الإشارة إلى المنظمات الدولية فى الفقرة الثالثة من المادة الثالثة التى تقرر « و يدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات

الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

ولما تكونت الأمم المتحدة وأقر ميثاقها التنظيمات الإقليمية أصبح من الضرورى أن تتعاون الجامعة العربية باعتبارها منظمة إقليمية مع هذه المنظمة العالمية ومع الوكالات المتخصصة المرتبطة بها . ولقد اعترفت الأمم المتحدة رسمياً بالجامعة العربية باعتبارها منظمة إقليمية طبقاً للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة فى دورة مارس سنة ١٩٥٠ (١) . ويقوم الأمين العام للجامعة العربية بحضور جلسات الجمعية العامة للأمم المتحدة كمراقب . وتعمل الجامعة العربية على أن تكون لها سياسة موحدة فى الأمم المتحدة ، و بصفة خاصة فيما يتعلق بتمثيلها فى فروعها المختلفة وفى طريقة معالجة المشاكل المعروضة عليها .

كما تعاونت الجامعة العربية مع الوكالات المتخصصة كمنطقة التغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة وكمنظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والتعليم (٢) .

سابعاً — فروع الجامعة العربية :

يقصد بفروع الجامعة العربية الهيئات العاملة فيها . ولقد أنشأ ميثاق الجامعة العربية ثلاثة فروع وهى مجلس الجامعة والأمانة واللجان الفنية .

١ — مجلس الجامعة العربية :

هو الفرع الأساسى للجامعة العربية ، و يعتبر المشرف الأعلى على شئونها .

(ا) **تكوينه** : ذكرت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من ميثاق الجامعة

---

(١) قامت الجامعة العربية بتسجيل ميثاقها فى الأمانة العامة للأمم المتحدة .

(٢) أبرمت الجامعة العربية اتفاقات مع هاتين المنظمتين .

العربية أن مجلس الجامعة يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها .

ووفقاً لهذا النص يتألف المجلس من الدول السبع المؤسسة للجامعة ومن الدول الأربع التى انضمت إليها ومن الدول التى تنضم مستقبلاً . وتطبيقاً للأحكام الواردة فى الملحق رقم ١ من ميثاق الجامعة العربية يدعو المجلس بصفة استثنائية مندوبى فلسطين للاشتراك فى أعماله . ولقد استقر العرف على أن يتولى مجلس الجامعة العربية اختيار مندوب فلسطين ، ويكون لهذا المندوب حق حضور اجتماعات ومداولات المجلس والاشتراك فى المناقشة دون أن يكون له حق التصويت .

ولم يحدد الميثاق عدد مندوبى كل دولة فى المجلس كما فعل ميثاق الأمم المتحدة كما لم يتطلب أن يكون هؤلاء الموظفين يشغلون وظائف معينة فى بلادهم[1] .

وينعقد المجلس فى دورات عادية فى شهرى مارس وأكتوبر من كل عام[2] ، وينعقد فى دورات غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك وبناء على طلب دولتين من أعضائه .

وينعقد المجلس فى المقر الدائم للجامعة بالقاهرة وله الحق فى أن يعين أى مكان آخر لاجتماعه[3] . ويكون انعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية

---

(١) يشترط حلف الأطلنطى أن يكون مندوبو الدول فى مجلس الحلف هم وزراء خارجية حكوماتهم .

(٢) يحدد الأمين العام اليوم الذى تبدأ فيه الدورة العادية (م ٤ من النظام الداخلى للمجلس) .

(٣) م ١٠ من الميثاق .

الدول الأعضاء[١] .

وتكون رئاسة المجلس فى كل دورة بالتناوب وعلى أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء[٢] .

ويبدأ المجلس عمله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة فى جدول الأعمال على اللجان الفرعية وهى وفقاً للنظام الداخلى للمجلس خمس لجان وهى لجنة الشئون السياسية ، ولجنة الشئون الاقتصادية ، ولجنة الشئون الاجتماعية والثقافية ، ولجنة الشئون الإدارية والمالية ، ولجنة الشئون القانونية[٣] .

ويحضر الأمين العام أو من ينيبه من مساعديه جلسات مجلس الجامعة .

(ب) **اختصاصه** : وللمجلس اختصاص عام ، فهو يسهر على تنفيذ أغراض الجامعة العربية السياسية والاقتصادية وغيرها ، ويتخذ ما يلزم من القرارات والتوصيات بغية تنسيق خطط الدول الأعضاء ؛ ويراعى تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات فى مختلف الشئون المتصلة بهذه الأغراض وفى غيرها . ويقوم المجلس بالوساطة فى كل خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة أو غيرها ، ويقرر المجلس كذلك التدابير اللازمة لدفع أى اعتداء يقع أو يخشى وقوعه على دولة من أعضاء الجامعة .

ويشرف المجلس على تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى تنشأ

---

(١) م ١٢ من النظام الداخلى للمجلس .

(٢) م ١٥ من الميثاق و م ١٤ من النظام الداخلى للمجلس .

(٣) م ١٨ من النظام الداخلى للمجلس .

لـكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

(ح) **طريقة التصويت** : ويشترط ميثاق الجامعة العربية كقاعدة عامة أن تصدر قرارات المجلس بالإجماع لـكى تكون ملزمة لـكافة الدول الأعضاء ، فإذا اتخذ المجلس قرارات بأكثرية الآراء فإنها لا تلزم إلا الدول التى قبلتها[١]، وهذه القاعدة الحـكيمة تعد استحداثاً فى طرق التصويت فى المجالس الدولية ، ويقصد منها احترام سيادة الدول الأعضاء جميعاً دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة العربية فى حالة عدم توافر الإجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأكثرية ولـكنها لا تلزم إلا الدول التى قبلتها . إلا أنه يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات فيشترط فى بعض الأحوال أن تصدر قرارات المجلس لزوماً بإجماع كما فى اتخاذ التدابير اللازمة لدفع الاعتداء على إحدى دول الجامعة[٢] وكما فى اعتبار إحـدى دول الجامعة منفصلة عن الميثاق[٣] . وفى أحوال أخرى يكفى أن تصدر القرارات بأغلبية الثلثين لـكى تلزم كافة الدول الأعضاء كما فى تعديل ميثاق الجامعة العربية وفى تعيين الأمين العام . وأخيراً فقد تصدر بعض القرارات بالأغلبية العادية ، وتكون ملزمة لـكافة الأعضاء كالقرارات التى تصدر فى مسائل الإجراءات كمسائل الموظفين وإقرار ميزانية الجامعة وإقرار اللوائح الداخلية ، وفض دورات الانعقاد[٤] ، وفى

---

(١) المادة السابعة من الميثاق .

(٢) المادة السادسة من الميثاق ، وإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

(٣) المادة ١٣ من الميثاق . ولا يدخل فى حساب الإجماع رأى هذه الدولة .

(٤) راجع المادة ١٦ من الميثاق .

قرارات الوساطة والتحكيم [١] .

٢ — الأمانة العامة :

هى الهيئة الإدارية لجامعة الدول العربية . وتنص المادة ١٢ من ميثاق الجامعة العربية على أن يكون للجامعة أمانة عامة تتألف من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين .

ويكون تعيين الأمين العام بقرار يصدر من مجلس الجامعة بأغلبية ثلثى أعضاء الجامعة ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد[٢] . ويقوم الأمين العام بتعيين الأعضاء المساعدين والموظفين الرئيسيين بموافقة المجلس . ويوجد فى الوقت الحالى أربعة أمناء مساعدين . أما الموظفون الرئيسيون فهم فى درجة مستشار أو سكرتير أول ، والموظفون غير الرئيسيين فهم فى درجة سكرتير ثان [٣] ، وثالث ، وملحق ، وهذا بجانب الكتبة .

ولقد أنشئت إدارات مختلفة فى الأمانة العامة وهى : إدارة السكرتارية ، الإدارة السياسية ، الإدارة المالية والمستخدمون ، إدارة الشئون الاقتصادية والمواصلات ، إدارة الشئون الاجتماعية والصحية ، الإدارة القانونية ، إدارة الاستعلامات والنشر ، إدارة الشئون الثقافية ، إدارة شئون فلسطين . وإلى جانب هذه الإدارات الرئيسية أنشأت الجامعة هيئات أخرى منها مكتب مكافحة المخدرات ، بيوت الطلبة العرب ، مكتب مقاطعة إسرائيل ، معهد الدراسات العربية العالية .

---

(١) راجع المادة الخامسة من الميثاق ولا تحتسب أصوات الدول المتنازعة .

(٢) المادة ٢ من النظام الداخلى للأمانة العامة .

(٣) أنظر المادة الأولى من لائحة شئون الموظفين .

وتسهر الأمانة العامة على تحضير أعمال مجلس الجامعة ولجانها وتتولى تنفيذ ما يصدر من قرارات وتوصيات . ويتولى الأمين العـام دعوة مجلس الجامعة للانعقاد ويحضر اجتماعات كل الفروع الرئيسية للجامعة ، كما يعد مشروع ميزانية الجامعة ويعرضها على مجلس الجامعة قبل بدء السنة المالية لإقرارها ولتوزيع النفقات على الدول الأعضاء ويتخذ الأمين العام الإجراءات المالية فى حدود الميزانية . ويسأل أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة .

٣ — **اللجان الفنية :**

نصت المـادة الرابعة من ميثاق الجامعة العربية على أن تؤلف لجان فنية لتحقيق التعاون بين الدول العربية فى المسائل الآتية : المسائل الاقتصادية والمالية ، المواصلات ، المسائل الثقافية ، مسائل الجنسية وجوازات السفر والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، وفى المسائل الاجتماعية ، وفى المسائل الصحية.

وتتميز اللجان الدائمة بما يأتى :

(ا) لـكل عضو فى الجامعة أن يمثل بمندوب واحد أو أكثر فى كل لجنة ويجوز أن يعهد إلى شخص واحد بتمثيل دولته فى أكثر من لجنة [١] .

(ب) يجوز للبلاد العربية غير المستقلة أن تشترك فى هذه اللجان [٢] .

(جـ) يعين مجلس الجامعة لـكل لجنة رئيساً لمدة سنتين على الأقل [٣] .

(د) تصدر قرارات اللجان بأغلبية الأصوات .

---

(١) راجع المادة ٢ من النظام الداخلى للجان .

(٢) راجع الملحق رقم ٢ من ميثاق الجامعة العربيـة ولم يتعرض النظام الداخلى للجان لوضع ممثلى هذه البلاد .

(٣) راجع المادة ٥ من النظام الداخلى للجان .

(هـ) وتختص هذه اللجان بإعداد مشروعات اتفاقيات بشأن المواضيع التى تتدخل فى اختصاصها ، وتعرض هذه المشروعات على مجلس الجامعة لبحثها . كما تملك كل لجنة أن تقدم توصياتها لمجلس الجامعة ، ولها أن توجه الدعوة إلى عقد اجتماعات أو مؤتمرات لخبراء من الدول الأعضاء ومن غيرها من الدول .

ولقد ساهمت هذه اللجان فى تحقيق تعاون عربى كبير عن طريق المؤتمرات والحلقات العربية التى دعت لانعقادها كالمؤتمرات الطبية والهندسية والثقافية ، وحلقات الدراسات الاجتماعيــة ومؤتمر خبراء الجراد ، ومؤتمر الغرف التجارية الخ .

كما أنها توصلت إلى إقرار مشروعات لاتفاقيات عربية وافق عليها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء كالمعاهدة الثقافية ، واتفاقية الجنسية ، واتفاقية الإعلانات والإنابات القضائية ، واتفاقية تنفيذ الأحكام ، واتفاقية تسليم المجرمين ، واتفاقية اتحاد البريد العربى للمواصلات السلــكية واللاسلــكية ، واتفاقية مزايا وحصنات الجامعة العربية ، واتفاقية تسهيل التبادل التجارى والترانسيت .

ثامناً — الشخصية الدولية لجامعة الدول العربية :

يعكس لنا ميثاق الجامعة العربية ظروف دول الجامعة واحتياجاتها فى سنة ١٩٤٥ ، ومدى الصراع بين العوامل الاتحادية والعناصر الانفصالية . ونتج عن ذلك بالضرورة أن هــذا الميثاق الإقليمى ولو أنه جمع شمل الدول العربية فى رابطة اتحادية إلا أنه لم يتعرض لسيادات الدول الأعضاء كما أنه لم ينشىء لنا أجهزة قوية لها من السلطات والإمكانيات ما يجعلها قادرة على تحقيق أهداف الجامعة . فجاءت الجامعة العربية اتحاداً ضعيفاً من النوع الذى يسميه

القانون الدولى التقليدى بالاتحاد الكونفدرالى [١] .

و ينازع بعض فقهاء القانون الدولى كالأستاذ جورج سل [٢] ، وكالأستاذ خضورى [٣] فى الاعتراف بالشخصية الدولية للجامعة العربية . أما الأستاذ موسكيلى [٤] فيسلم لها بشخصية فعلية أو مضمرة virtuelle . و يقول جورج سل فى هذا الصدد « إنه يصعب تمييز الاختصاصات الذاتية الممنوحة لهيئات الجامعة العربية ، و يظهر أن الدول الأعضاء لم تتنازل لها تنازلاً فعلياً عن أى من اختصاصاتها سواء فى العلاقات بين الدول العربية أو بينها و بين الدول الأجنبية » ، و يختم الأستاذ سل كلامه مصرحاً « بأنه لا يرى كيف يجوز فى هذه الأحوال حصول اعتراف دولى بها » .

ونحن لا نقر المقدمة التى بدأ منها جورج سل ، بل نعتقد على العكس من ذلك أن جامعة الدول العربية تملك إرادة ذاتية ، واختصاصاً دولياً ، وأن العرف يؤيد من الجهة الواقعية الرأى الذى نقول به .

ونعتقد أن مجلس الجامعة العربية يستطيع فى حدود ميثاق الجامعة أن يبدى إرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء ، وتشترك الدول الأعضاء عن طريق الإجماع أو الأغلبية فى إصدار قرارات مجلس الجامعة العربية كما سبق أن بينا . ولقد سبق أن عرضنا أيضاً لأهم اختصاصات الجامعة العربية .

---

(١) يلاحظ أن تقسيم الاتحادات إلى أنواع متميزة أمر تحكمى لأنه من الصعب إدراج أكثر الاتحادات المعروفة فى هذه التقسيمات ولأن الفكرة الاتحادية فكرة متطورة ويتوقف تنظيمها على ظروف الدول الداخلة فيها ، راجع فى الاتحادات الدولية بصفة عامة وفى الاتحاد الكونفدرالى محمد حافظ غانم مبادىء القانون الدولى العام ، ص ١٦١ .

(٢) سل ، دروس الدكتوراه بجامعة باريس سنة ١٩٣٧ ص ٣٦٨ .

(٣) Khadury ، المجلة الأمريكية للقانون الدولى سنة ١٩٤٦ ص ٧٥٨ .

(٤) موسكيلى ، « الجامعة العربية » المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٤٧ ص ١٣٨ .

ووفقاً لذلك تتمتع الجامعة العربية بالشخصية الدولية دون أن يؤثر ذلك فى شخصية الدول الأعضاء .

وتظهر شخصية الجامعة العربية فى الميدان الداخلى فيكون لها الأهلية فيما يتعلق بتملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها ، وفيما يتعلق بالتعاقد و بالتقاضى (١) . أما فى الميدان الخارجى فتظهر شخصية الجامعة العربية فيما يلى :

(ا) حق التمثيل الدبلوماسى : يجوز للجامعة العربية أن تمارس حق التمثيل الدبلوماسى بالنسبة للأمور التى تدخل فى اختصاصها ، و يترتب على ذلك أن الأمين العام للجامعة العربية يتمتع بدرجة سفير وأن الأمناء المساعدين يتمتعون بدرجة الوزير المفوض ، و يعتبر هؤلاء ممثلين شخصيين للجامعة العربية فى المسائل التى تدخل فى حدود اختصاصها .

(ب) حق إبرام الاتفاقات الدولية : يرفض الأستاذ موسكيلى (٢) الإقرار للجامعة العربية بحق عقد اتفاقات دولية و يبنى رأيه على سكوت الميثاق وعلى نص المادة ٩ التى تعطى الدول الأعضاء حق عقد المعاهدات ولكننا نعتقد أن الاختصاص المشترك للجامعة العربية وللدول الأعضاء بشأن عقد الاتفاقات الدولية هو ما قصد واضعو الميثاق . و يؤيد رأينا هذا أن الفقرة الثانية من المادة الثالثة تنص على اختصاص مجلس الجامعة بتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية ، فيستطيع المجلس إذن أن يقرر عقد اتفاقات دولية مع الأمم المتحدة ومع الوكالات الدولية المتخصصة ، كما يستطيع عقد اتفاقية مع دولة من الدول . و يجب أن يوافق مجلس الجامعة بالإجماع على إبرام هذه الاتفاقيات (٣) .

---

(١) راجع المادة الأولى من اتفاقية حصانات وامتيازات الجامعة العربية .

(٢) انظر موسكيلى المرجع السابق .

(٣) اتخذ مجلس الجامعة العربية فى ٧ فبراير ١٩٥٦ قراراً بإبرام اتفاقية مع منظمة الأمم =

(ح) مزايا وحصانات الجامعة العربية : تنص المادة ١٤ من ميثاق الجامعة العربية على أن أعضاء مجلس الجامعة ولجانها وموظفيها الذين ينص عليها النظام الداخلى يتمتعون بالمزايا والحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم ، وتكون حرمة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة مصونة .

ولما كان من اللازم أن تبين بطريقة تفصيلية أنواع المزايا والحصانات التى أشار إليها الميثاق وأن يحدد نطاقها وحالات تطبيقها تيسيراً لقيام الجامعة بأعمالها فى أراضى الدول الأعضاء فقد أبرمت فى سنة ١٩٥٣ اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية(١) .

١ — وتتمتع أموال جامعة الدول العربية ثابتة كانت أم منقولة وموجوداتها أينما تكون وأياً يكون حائزها بالحصانة القضائية . ويكون للمبانى التى تشغلها الجامعة العربية ولأموالها ولمحفوظاتها حرمة فلا تخضع لإجراءات الحجز أو التفتيش أو المصادرة (المواد ٣ ، ٤ ، ٥ من الاتفاقية المذكورة) .

وتتمتع أموال الجامعة العربية بالإعفاء من الضرائب المباشرة ومن الرسوم الجمركية ولكن لا تعفى من رسوم الإنتاج أو نقل الملكية على ما تشتريه محلياً (المادة ٧)(٢) .

٢ — ويتمتع ممثلو الدول لدى الجامعة العربية بالحصانات والإعفاءات الدبلوماسية فيما عدا الإعفاء من رسوم الإنتاج ومن الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة فيما عدا أمتعتهم الشخصية (المادة ١١) . ولكن لا يتمتع بهذه

= المتحدة للثقافة والتربية والتعليم . كما تم الاتفاق فى سنة ١٩٥٩ على إبرام اتفاقية للتعاون بين الجامعة العربية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .

(١) صدق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٥٣/٥/٩ .

(٢) يتمتع الممثلون الدائمون لدى الجامعة بالحصانات الدبلوماسية كاملة .

الحصانات ممثلو الدول فى مواجهة الحكومات التى يمثلونها أو التى يكونون من رعاياها (المادة ١٥) .

٤ — يتمتع موظفو الأمانة بجامعة الدول العربية بصرف النظر عن جنسياتهم بحصانات منحت لهم لصالح الجامعة العربية . وفيما يتعلق بحصانات الموظفين تميز الإتفاقية بين طائفتين منهم :

(ا) الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون[١] وهؤلاء يتمتعون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التى تمنح لرجال السلك الدبلوماسى وفقاً للعرف الدولى (المادة ٢٢) .

(ب) باقى الموظفين وهؤلاء يتمتعون بصرف النظر عن جنسيتهم بالحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية و بالإعفاء من الضريبة على مرتباتهم ومكافآتهم التى يتقاضونها من الجامعة (المادة ٢٠) . و يعفون من التزامات الخدمة الوطنية (المادة ١٢)[٢] . وعلاوة على ذلك يعفى موظفو الأمانة العامة من غير رعايا دولة المقر من قيود الهجرة والإجراءات الخاصة بقيد الأجانب و بالتسهيلات التى تمنح لرجال السلك الدبلوماسى فيما يتعلق بالنقد و بالإعفاء فى بحر سنة من تاريخ تسلمهم العمل من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدولة .

والمزايا والحصانات التى تمنح لموظفى الجامعة العربية هى لصالح الجامعة .

---

(١) ينص التحفظ الأول للحكومة المصرية على هذه الاتفاقية على عدم اعترافها بتمتع الموظفين الرئيسيين بالحصانات الدبلوماسية كاملة .

(٢) تحفظت الحكومة المصرية على هذه المادة وإن كانت قد أبدت استعدادها لأن تعمل على قدر الإمكان على تأجيل الخدمة العسكرية لموظفى الجامعة العربية من رعاياها راجع التحفظ الثانى للحكومة المصرية على الاتفاقية .

ويكون لمجلس الجامعة حق رفع الحصانة عن الأمين العام والأمناء المساعدين وكبار الموظفين . ويجوز للأمين العـــام رفع الحصانة عن باقى الموظفين . (المـادة ٢٣) .

٤ — كما يتمتع الخبراء المنتدبون لأداء مأمورية ما بواسطة مجلس الجامعة ببعض الحصانات وأهمها الحصانة الشخصية والحصانة القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية (المادة ٢٥) .

تاسعاً — التطورات التى لحقت بالجامعة العربية :

بينا فيما تقدم الفلسفة التى يقوم عليها ميثاق الجامعة العربية ، وأكدنا أن الميثاق حرص على المحافظة على سيادة كل دولة ولم ينشىء وحدة عربية سياسية لها من السلطات ومن الوسائل والأجهزة ما يجعلها قادرة على تحقيق أهداف الشعوب العربية . ولهذا عجزت نصوص الميثاق عن الاستجابة لاحتياجات الدول العربية و بصفة خاصة فى ميادين الدفاع والإقتصاد .

ولعل هذا ماحدا بدول الجامعة العربية إلى محاولة تقوية العلاقات القانونية التى تربط بينها فى شئون الدفاع والإقتصاد . و يهمنا أن نشير هنا إلى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى بين دول الجامعة العربية التى وقعت فى سنة ١٩٥٠ ودخلت فى دور التنفيذ فى سنة ١٩٥٢ ، و إلى معاهدات الدفاع العربية التى عقــدت بين مصر وسوريا والمملـكة العربية السعودية واليمن فى سنة ١٩٥٥ وفى ١٩٥٦ .

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى لدول الجامعة العربية :

وقعت هذه المعاهدة فى ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ ودخلت فى دور التنفيذ فى

٢٣ أغسطس سنة ١٩٥٢[1] .

ومن الطبيعى أن نميز بين نوعين من نصوص هذه المعاهدة : النصوص المتعلقة بالأمن ، والنصوص المتعلقة بالإقتصاد .

١ — النصوص المتعلقة بالأمن :

(أولا) أكدت دول الجامعة العربية فى المادة الأولى من هذه المعاهدة حرصها على دوام الأمن واستقراره وعزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية سواء فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها أوعلاقاتها مع الدول الأخرى . ويلاحظ أن المادة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك تفرض التزاماً على الدول الأعضاء بفض منازعاتها بالطرق السلمية ، وهى بهذا تعد خطوة إلى الأمام إذا ما قورنت بنص المـادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية الذى كان يمنع الالتجاء إلى القوة دون أن يفرض التزام اللجوء إلى إحدى الطرق السلمية لفض المنازعات . ومع ذلك فلم تنظم المعاهدة الجديدة الوسائل الجبرية لفض المنازعات . ومن هنا أصبحت الحاجة ماسة لتعديل نص المـادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية تعديلا من شأنه أن يحدد على سبيل الإلزام الوسائل التى تلجأ إليها دول الجامعة لفض المنازعات بطريقة ودية .

(ثانياً) وقررت المعاهدة أنها تعتبر كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر من أعضائها أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعاً ولذلك فإنها ، عملا بحق الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها . و بأن تتخذ على الفور ، منفردة ومجتمعة ، جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة

(١) صدقت مصر على هذه المعاهدة فى ٨ أغسطس ١٩٥١ .

لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما[١] . ويخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ بصدده من تدابير وإجراءات وذلك بالتطبيق لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة[٢] .

وقد أوردت الحكومة اليمنية عند توقيع ممثلها على المعاهدة تحفظاً فيما يتعلق بالحكم السابق مضمونه أن اليمن لا تعتبر أن اعتداء وقع على دولة من الدول العربية إلا إذا كان الاعتداء لذات الدولة وليس لارتباطها بمعاهدة أو اتفاقيات مع أية دولة أخرى أو لوجود جيش أجنبي فى أراضيها[٣] .

(ثالثاً) تتشاور دول الجامعة العربية فيما بينها بناء على طلب إحداها كلما هددت سلامة أراضى أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها ، وفى حالة خطر حرب داهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها تبادر على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف[٤] .

(رابعاً) تتعاون دول الجامعة العربية ، بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى ، فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها . وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة

---

(١) راجع المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى .

(٢) المادة السادسة من ميثاق الجامعة العربية تتعلق باتخاذ مجلس الجامعة تدابير رد الاعتداء . أما المادة الحادية والخمسون من ميثاق هيئة الأمم المتحدة فهى الخاصة بحق الدفاع الفردى والجماعى عن النفس .

(٣) انظر الفقرة الأولى من تحفظات الحكومة المتوكلية اليمنية على معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى .

(٤) المادة الثالثة من معاهدة الدفاع المشترك .

أى اعتداء مسلح[١] . وتؤلف لجنة عسكرية دائمة من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه . ولقد حدد الملحق العسكرى للمعاهدة اختصاص اللجنة العسكرية على النحو الآتى[٢] :

(ا) إعداد الخطط العسكرية لمواجهة جميع الأخطار المتوقعة أو أى اعتداء مسلح يمكن أن يقع على دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة أو على قواتها ، وتستند فى إعداد هذه الخطط على الأسس التى يقررها مجلس الدفاع المشترك[٣] .

(ب) تقديم المقترحات لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ولتعيين الحد الأدنى لقوات كل منها حسبما تمليه المقتضيات الحربية وتساعد عليه إمكانيات كل دولة .

(ﺟ) تقديم المقترحات لزيادة كفاية قوات الدول المتعاقدة من حيث تسليحها وتنظيمها وتدريبها لتمشى مع أحدث الأساليب والتطورات العسكرية ، وتنسيق كل ذلك وتوحيده .

(د) تقديم المقترحات لاستثمار موارد الدول المتعاقدة الطبيعية والصناعية والزراعية وغيرها وتنسيقها لصالح المجهود الحربى والدفاع المشترك[٤] .

(ﻫ) تنظيم تبادل البعثات التدريبية وتهيئة الخطط للتمارين والمناورات

---

(١) المادة الرابعة .

(٢) ذكر الملحق العسكرى أن مقر اللجنة العسكرية هو القاهرة .

(٣) سيأتى الكلام على مجلس الدفاع المشترك فيما يلى .

(٤) تحفظت حكومة اليمن عند توقيعها على المعاهدة بشأن هذا النص (انظر البند الثالث من التحفظات اليمنية) وقد ورد به أن المعتبر فى هذا الشأن سيكون ما تقرره الحكومة اليمنية .

المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وحضور هذه التمارين والمناورات ودراسة نتائجها بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون فى الميدان بين هذه القوات والبلوغ بكفايتها إلى أعلى درجة .

(و) إعداد المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وإمكانياتها الحربية ومقدرة قواتها فى المجهود الحربى المشترك(١) .

(ز) بحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب إلى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب إلى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى العاملة فى أراضيها تنفيذاً لأحكام هذه المعاهدة .

(خامساً) قررت المعاهدة أن يكون تنفيذ كافة الالتزامات المتعلقة بالدفاع المشترك والتى ذكرناها فيما تقدم تحت إشراف مجلس يسمى مجلس الدفاع المشترك يتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول المتعاقدة أو من ينوب عنهم(٢) .

ومما هو جدير بالذكر أنه وفقاً لنص المادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك يكون ما يقرره مجلس الدفاع المشترك بأغلبية ثلثى الدول ملزماً لجميع الدول المتعاقدة . وهنا يبدو مدى تقدم معاهدة الدفاع المشترك عن ميثاق الجامعة العربية الذى يشترط الإجماع فى اتخاذ تدابير الدفاع . ولم يكن من السهل إقرار مبدأ الأغلبية لإلزام الدول الأعضاء . وقد رفضت اليمن هذا المبدأ عند توقيعها على المعاهدة فقد ذكر البند الثانى من التحفظات اليمنية أنها

---

(١) تحفظت اليمن أيضاً بشأن هذا النص وذكرت أن المعتبر فى هذا الشأن سيكون ما تقرره الحكومة اليمنية (انظر البند الثالث من التحفظات اليمنية) .

(٢) المادة السادسة من المعاهدة .

« لا تعتبر قرارات مجلس الدفاع المشترك نافذة عليها إلا إذا وافقت على تلك القرارات وذلك باعتبار موقعها الجغرافى و إمكانياتها العامة واعتباراتها الخاصة » . كما أن العراق قد أورد تصريحاً ملحقاً بالمعاهدة ووافقت عليه الدول الأعضاء مضمونه أن مبدأ الأغلبية « لا يسرى فى شأن تهيئة الوسائل الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى اعتداء مسلح وأن تقرير مثل هذه الوسائل يكون بحسب موارد كل دولة وحاجاتها » .

٢ — النصوص الخاصة بالاقتصاد :

ذكرت المادة السابعة من المعاهدة أنه رغبة فى إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية ، و بوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه و إبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف .

كما قررت المعاهدة فى مادتها الثامنة إنشاء مجلس اقتصادى مكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشئون الاقتصادية ، أو من يمثلونهم عند الضرورة لكى يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلاً بتحقيق الأهداف الاقتصادية للمعاهدة .

وللمجلس الاقتصادى أن يستعين فى أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمالية المشار إليها فى المادة الرابعة من ميثاق جامعة الدول العربية[1] .

---

(١) انعقد المجلس الاقتصادى لأول مرة فى بيروت فى مايو سنة ١٩٥٣ ، كما تم التوقيع على اتفاقيتين اقتصاديتين : اتفاقية بشأن التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة العربية فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ ، واتفاقية بشأن تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال بين دول الجامعة العربية فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ . وبحث المجلس =

٢ — اتفاقيات الدفاع المشترك العربية :

لا جدال فى أن ميثاق الدفاع المشترك والتعاون الإقتصادى يعتبر تقدماً عن ميثاق الجامعة العربية ولكنه مع ذلك لا يعد كافياً للاستجابة لضروريات الدفاع عن البلاد العربية . فإذا كان الميثاق قد فرض التعاون العسكرى بين البلاد العربية تحت إشراف اللجنة العسكرية ومجلس الدفاع إلا أنه لم يؤد إلى توحيد الجيوش العربية تحت قيادة مشتركة تكفل فى وقت السلم مواجهة جميع الاحتمالات المتوقعة من أى اعتداء مسلح يقع على إحدى الدول العربية وتضمن فى وقت الحرب رد الاعتداء .

ولقد أثبتت التهديدات المتعددة التى تعرضت لها الدول العربية قصور هذا الميثاق عن المحافظة على استقلال البلاد وسلامتها وعن إقامة نظام أمن إقليمى لتأمين هذا الاستقلال والمحافظة على السيادة القومية للدول الأعضاء .

فكان من الطبيعى أن تفكر الدول العربية فى الإنتقال إلى مرحلة تالية يتم فيها تقوية التعاون العسكرى بينها عن طريق وضع جيوشها تحت قيادة مشتركة . وهذا ما تم فى اتفاقيات الدفاع المشترك العربية التى عقدت فى سنة ١٩٥٥ وسنة ١٩٥٦ وبيانها كالآتى : اتفاقيات الدفاع المشترك بين سوريا ومصر فى ٢٠ تشرين الأول سنة ١٩٥٥[1] واتفاقية الدفاع المشترك بين مصر والمملكة العربية السعودية واليمن فى ١١ ابريل سنة ١٩٥٦ .

ويمكن تلخيص المبادىء التى وردت فى هذه الاتفاقيات فى أصلين :

= الاقتصادى والاجتماعى فى دورة مايو سنة ١٩٥٧ مسألتى الوحدة الاقتصادية العربية ، وإنشاء بنك عربى للانشاء والتعمير . وتم فى سنة ١٩٥٨ إبرام الاتفاقية الخاصة بإنشاء المؤسسة المالية العربية للانماء الاقتصادى .

(١) تم توحيد سوريا ومصر بصفة شاملة بقيام الجمهورية العربية المتحدة .

١ — إن الغرض من هذه الاتفاقيات المحافظة على استقلال وأمن الدول المشتركة فيها عن طريق التعاون العسكرى فيما بينها فى وقت السلم وفى وقت الحرب .

٢ — يتم التعاون العسكرى عن طريق وضع جيوش الدول المتعاقدة كلها أو جانب منها تحت إشراف مشترك تباشره مجالس عليا ومجالس حربية وقيادات مشتركة فى وقت السلم وفى وقت الحرب . وتعد هذه الجيوش المشتركة لرد أى عداون يقع على إحدى الدول المشتركة وتتعهد هذه الدول بألا تعقد أى منها صلحاً منفرداً مع المعتدى أو أى اتفاق معه دون موافقة الدول الأخرى .

خاتمة فى مدى نجاح الجامعة العربية :

مضى على إنشاء الجامعة العربية حوالى أربعة عشر عاماً ، ولقد لاقت هذه المنظمة كثيراً من الصعاب وكان عليها أن تواجه مشاكل عسيرة ومعقدة بعضها له صفة سياسية كمشكلة فلسطين ومشاكل تحرير البلاد العربية من الاستعمار وتثبيت استقلالها ، وبعضها له صفة اقتصادية كالعمل على التنمية الاقتصادية للمجتمع العربى وعلى توحيد الاقتصاد العربى . ولقد أظهرت الجامعة العربية ضعفاً ملموساً وعجزاً واضحاً عن تحقيق أهدافها فى الميادين المختلفة . واستحكمت الخلافات والمنازعات بين الدول العربية وظهرت أزمة الثقة فى علاقات الدول الأعضاء فيما بينهم وفى علاقاتهم بالجامعة . وانقسم الرأى فى مواجهة الجامعة العربية إلى ثلاث اتجاهات :

(١) اتجاه يرمى إلى القضاء على الجامعة العربية لأنها فشلت فى تحقيق أهدافها ولأن بقاءها فى وضعها الحالى يعتبر عقبة فى سبيل إقامة مشروعات

أخرى للوحدة العربية تكون أكثر قدرة على مواجهة احتياجات الشعوب العربيـــة .

(ب) واتجاه آخر يرمى إلى الاحتفاظ بالجامعة العربية على ما هى عليه لأنها تكون صلة مفيدة تربط بين الدول العربية ، فوجودها يحقق بعض النفع وهو على أية حال لا يضر بمصالح الدول الأعضاء .

(ح) واتجاه أخير يرمى إلى تدعيم الجامعة العربية وتعديل ميثاقها بطريقة تكفل لها القدرة على تحقيق أغراضها .

ومن الواضح أن ضعف الجامعة العربية وعجزها عن تحقيق أهدافها لا يرجع إلى قصور فى نصوصها بقدر ما يرجع إلى أسباب أخرى . ولا أدل على ذلك من أن منظمات أخرى لا تعتبر أقوى من الجامعة العربية من الناحية التنظيمية قد أظهرت نجاحاً كبيراً فى تحقيق الأهداف التى أبرمت من أجلها[1] . فالجامعة العربية منظمة تقوم على التعاون الإختيارى بين الدول الأعضاء ولا تعتبر سلطة عليـــا فوق هذه الدول . والفلسفة التى تقوم عليها الجامعة العربية ومبناها الاعتراف بوجود دول عربية ذات سيادة لا يمكن نجاحها إلا إذا ما كانت هذه الدول صادقة النية فى التعاون فيما بينها لخير المجموع . ويبدو أن العوامل الانفصالية[2] التى منعت الدول العربية من الاندماج فيما بينها ذهبت إلى أبعد من ذلك فعرقلت حتى مجرد التعـاون الإختيارى بينها . وعلى هذا الأساس يمكننا القول أن أسباب ضعف الجامعة العربية أعمق من أن تنحصر

(١) كمنظمة الدول الأمريكية والاتحـاد الغربى وكمنظمة حلف الأطلنطى وحلف وارسو .

(٢) سبق أن بينا أن هذه العوامل الانفصالية تشمل الرغبة فى التمسك بأنظمة الحكم المختلفة وفى المحافظة على المصالح المحلية من سياسية واقتصادية ، ولقد ساعد على تقوية هذه العناصر الانفصالية خضوع بعض الدول العربية لنفوذ أجنبى .

فى عيوب فى ميثاقها . وليس معنى ذلك خلو هذا الميثاق من العيوب ولقد سبق أن أشرنا فى دراستنا لنصوص الميثاق المختلفة إلى بعض هذه العيوب ومنها عدم وجود نظام إلزامى لحل المنازعات بين الدول الأعضاء ، وضعف نظام قمع العدوان وصعوبة اتخاذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء . ونضيف هنا زيادة على ذلك ضعف الموارد المالية للجامعة العربية نتيجة لقلة اشتراكات الدول الأعضاء ، وعدم وجود تمثيل للشعوب العربية إلى جانب تمثيل الحكومات فى مجلس الجامعة[1] .

ويخلص مما تقدم أن الجامعة العربية عاجزة عن الإستجابة بطريقة فعالة لاحتياجات الشعوب العربية ولرابطة القومية العربية التى يزيد الإحساس بها يوماً بعد يوم . ولا ريب أن العجز عن تحقيق نظام يكفل أمن ورخاء المجتمع العربى أمر لا يدعو إلى الإستقرار أو الإطمئنان ، وأنه ما لم يطرأ تعديل هام على موقف الجامعة العربية فإن معنى ذلك هو ثبوت فشل الفسلفة التى بنى عليها ميثاق الجامعة العربية وضرورة العمل على تنظيم المجتمع العربى على نحو أفضل .

---

(١) كما هو الحال فى مجلس أوروبا كما سنبين فيما بعد . وهنا يثور موضوع هام وهو عدم المساواة بين الجمهورية العربية المتحدة وبين باقى الدول العربية من حيث عدد السكان والموارد ولقد عالج مجلس أوروبا مشكلة عدم المساواة عن طريق تحديد عدد ممثلى الشعوب المختلفة وفقاً لمركز كل شعب .

المبحث الثانى

المنظمات الإقليمية الأخرى

سنقتصر فيما يلى على دراسة المنظمات الأوروبية ومنظمة الدول الأمريكية[1].

أولا — المنظمات الأوروبية[2] :

إن فكرة تكوين اتحاد يجمع بين شمل الدول الأوروبية تداعب خيال الكتاب والسياسيين الأوروبيين منذ أمد بعيد . ومع أن الدول الأوروبية لا تنتمى إلى قومية واحدة ولا تتكلم لغة واحدة ، ومع أن تاريخ أوروبا حافل بأخبار الحروب الطاحنة التى قامت بين القوميات المختلفة وبتنافسها الإستعمارى والإقتصادى — إلا أنه مع ذلك كانت أوروبا تظهر للعالم الخارجى على الدوام على شكل مدنية موحدة نشرت نفوذها وأثرها فى العالم أجمع .

وترجع روابط التضامن بين الشعوب الأوروبية إلى وحدة التاريخ والثقافة والدين وإلى الضروريات الإقتصادية التى نشأت نتيجة للاختلالات الإقتصادية التى أصابت أوروبا ولظهور قوى اقتصادية فى القارات الأخرى وبصفة خاصة فى أمريكا وآسيا . ولقد أخذت هذه الروابط تشتد بروزاً

---

(١) راجع فى باقى المنظمات الإقليمية كحلف الاطلنطى والأحلاف المتعلقة ، وحلف وارسو وفى المؤتمرات الآسيوية الإفريقية مؤلف محمد حافظ غانم « المنظمات الدولية » .

(٢) للوحدة الأوروبية تاريخ طويل ومشروعات متعددة ليس هنا مجال شرحها . انظر فى هذا الموضوع :

Philip O.: *Le Problème de l'Union Européenne,* Neuchâtel, 1950.
Bonnefoss: *L'Europe en face de son destin,* Paris, 1952.
Perrous, F.: *L'Europe sans rivages,* Paris, 1954.
Ergang: *European Movement,* London, 1949.

بصفة خاصة بين دول أورو با الغربية بعد الحرب العالمية الثانية . فحينما أظهرت الولايات المتحدة عزمها عقب الحرب على مساعدة أورو با اقتصادياً اشترطت أن تقرر الدول التى تتلقى العون أن تتعاون فيما بينها . ولقد سمى هذا النظام بخطة مارشال ولقد ترتب عليه إنشاء منظمة أوروبية تختص بتوزيع العون الأمريكى على الدول الأورو بية وبتنسيق التعاون بينها فى ميدان الاقتصاد(١) .

و يقول أنصار الوحدة الأورو بية ، إن أورو با الغربية وهى مصدر المدنية الحديثة قد وصلت إلى الحضيض بينما تتقدم الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بقفزات واسعة . ولقد فقدت دول أورو با الغربية سيطرتها على جانب كبير من مستعمراتها كما فقدت مركزها الممتاز فى ميدان العلاقات الدولية . و بقاء دول أورو با الغربية منفصلة مستقلة عن بعضها البعض يكون خطراً على كيانها ، وهى لن تتمكن من استعادة مركزها الدولى إلا إذا اتحدت فى جماعة واحدة لها سوق اقتصادية مشتركة وسلطات سياسية عليا تستطيع أن تجارى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى مضمار القوة . وهكذا وجد الخطر المشترك والمتاعب الاقتصادية المشتركة بين الشعوب الأورو بية وأضعف من التعصب للقوميات الأورو بية(٢) .

ولقد أخذ التعاون الأورو بى فى الوقت الحالى شكل منظمات أورو بية سياسية واقتصادية . وسنقتصر هنا على الإشارة إلى ما تم منها بعد الحرب العالمية الثانية .

---

(١) راجع مؤلف فرانسوا بريه عن « خطة مارشال » باريس سنة ١٩٤٨ ، ومؤلف Price: *The Marshal Plan and its meaning.* سنة ١٩٥٥ .

(٢) انظر Hollorn: *The Political Collapse of Europe.* نيويورك سنة ١٩٥٧ .

١ — أورو با الغربية[1] :

يجمع اتحاد أورو با الغربية فى الوقت الحالى بين سبع دول وهى انجلترا وفرنسا وبلجيكا وهولندة ولوكسمبورج[2] وألمانيا و إيطاليا .

وأبرمت المعاهدة الأولى التى أنشأت هذا الاتحاد فى بروكسل فى ١٧ مارس سنة ١٩٤٨ وسميت ميثاق الاتحاد الغربى وكان لا يضم ألمانيا و إيطاليا . ولقد عدلت اتفاقية بروكسل بمقتضى اتفاقيات باريس فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٥٤ التى ضمت ألمانيا و إيطاليا إلى الاتحاد وأسمته اتحاد أورو با الغربية .

ولاتحاد أورو با الغربية أهمية كبرى لأنه ينظم التعاون بين أعضائه فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة ، ومع ذلك فهو يهتم بصفة خاصة بمسائل الأمن والدفاع و بالشئون الحربية[3] . وتلتزم الدول الأعضاء بالتعاون للدفاع ضد أى اعتداء مسلح يقع فى أورو با وذلك فى نطاق الأمم المتحدة[4] . كما يضع الاتحاد نظاماً لحل المنازعات التى قد تنشأ بين أعضائه حلاً سلمياً[5] .
وللاتحاد هيئات عاملة هى الآتية :

(ا) مجلس اتحاد أورو با الغربية : وهو يتكون من وزراء خارجية الدول

---

(١) انظر Hawtrey .
Western European Union لندن سنة ١٩٤٩ .

(٢) تسمى بلجيكا وهولنده ولوكسمبورج بدول البنلوكس Benelux وترتبط فيما بينها باتفاقات خاصة بالوحدة الجمركية .

(٣) انظر Reuter المرجع السابق ص ٤٠٤ .

(٤) راجع المـادة الرابعة من ميثاق بروكسل ومع ذلك فالمسئولية الرئيسية فيما يتعلق بالدفاع عن أوروبا الغربية تقع على عاتق حلف الأطلنطى ، راجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٢٢٥ .

(٥) راجع المادة الثانية من ميثاق بروكسل .

المتعاقدة ، و يستطيع المجلس اتخاذ قرارات يشترط لصدورها إجماع الدول الأعضاء كقاعدة عامة .

(ب) الجمعيـة : وهى مكونة من مندوبى الدول الأعضاء فى الجمعية الاستشارية لمجلس أورو با[1] ، وللجمعية وظيفة استشارية .

(جـ) اجتماعات دورية لوزراء حربيـة الدول المتعاقدة للبحث فى مسائل الدفاع المشترك .

(د) اجتماعات دورية للوزراء المختصين لبحث المسائل الفنية المتعلقة بالتعاون بين الدول الأعضاء فى غير الميدان السياسى .

(هـ) مكتب دائم يتكون من ممثلى الدول الأعضاء لدى المملكة المتحدة و يجتمع مرة واحدة فى كل شهر على الأقل .

٢ — مجلس أورو با[2] :

لم يكف اتحاد أورو با الغربية للاستجابة لضروريات التعاون الأورو بى وذلك لأنه لا يجمع إلا بين عدد قليل من الدول الأورو بية كما أن نشاطه يتركز بصورة أساسية فى مسائل الأمن والدفاع .

ولم تفتأ الدول الأورو بية تبذل جهوداً متواصلة لدعم حركة الوحدة الأورو بية . وقد بحثت الدول المشتركة فى الاتحاد الغربى مسألة تكوين دولة اتحادية تجمع بين دول أورو با الغربية ، واقترحت فرنسا أن تأخذ هذه الدولة شكلاً فدرالياً وثيقاً بحيث تختفى فيها سيادات الدول الأعضاء إلا أن انجلترا

---

(١) سنتكلم عن مجلس أوروبا فيما يلى .

(٢) Le Conseil de l'Europe راجع مقال Sorensen عن مجلس أوروبا فى مجموعة دروس لاهاى سنة ١٩٥٢ ص ١٢١ .

رفضت الانحياز لهذه الفكرة وتمسكت بأن تقوم العلاقات بين الدول الأوروبية على أساس الاحتفاظ باستقلال كل منها . ولقد انتهى الأمر بتوقيع ما يسمى بنظام مجلس أوروبا فى ٥ مايو سنة ١٩٤٦ . وهو نظام يبعد عن الأفكار الفدرالية ويصون إلى أبعد حد سيادات الدول الأعضاء[١] . ولقد اشتركت عشر دول أوروبية فى هذا النظام وهى : انجلترا وفرنسا وبلجيكا ولوكسمبرج والدانمرك وإيرلنده والسويد والنرويج وإيطاليا وانضمت إليه فيما بعد اليونان وتركيا وإيسلنده وألمانيا الغربية .

وينص نظام مجلس أوروبا على أن الغرض منه السعى للحصول على أكبر قدر من الوحدة بين أعضائه لحماية المثل والمبادىء التى تعد تراثها المشترك ولتحقيق تلك المثل ولتيسير تقدمها الاقتصادى والاجتماعى[٢] .

وليس لمجلس أوروبا اختصاصات عسكرية أو دفاعية إذ تنص المادة الأولى من نظامه على أن « المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى لا تدخل فى اختصاص مجلس أوروبا » . ولكن له اختصاصات واسعة فى كل المسائل ذات الفائدة المشتركة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتوحيد خطط الدول الأعضاء فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافيــة والعلمية والقانونية والإدارية وحماية حقوق الإنسان[٣] .

ومقر مجلس أوروبا مدينة ستراسبورج[٤] ولغـاته الرسمية الفرنســية والإنجليزية[٥] .

---

(١) وكان معنى هذا هزيمة الحركة الفدرالية الأوروبية مؤقتاً .
(٢) انظر الديباجة .
(٣) المادة الأولى من النظام .
(٤) المادة ١١ من النظام .
(٥) المادة ١٢ من النظام .

ولقد حددت المادة العاشرة من نظام مجلس أوروبا فروع المجلس على النحو الآتى :

(ا) لجنة الوزراء : وهى تتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء وهى الهيئة التنفيذية لمجلس أوروبا . وإن كانت لا تملك إصدار قرارات ملزمة ، بل تكتفى بتقديم توصيات للدول الأعضاء(١) . وتختص لجنة الوزراء ببحث المسائل المتعلقة بتحقيق أغراض مجلس أوروبا بما فى ذلك تنسيق سياسة الدول الأعضاء ، واقتراح مشروعات المعاهدات .

(ب) الجمعية الاستشارية : وهى تتكون من مندوبين عن الدول الأعضاء(٢) ، وكما يبين من اسمها لا تتمتع الجمعية بأية سلطة حقيقية وإن كان دورها كمنبر لتلاقى الآراء المختلفة للدول الأوروبية لا يمكن إغفاله(٣) .

والجمعية الاستشارية فى وضع تابع للجنة الوزراء فاللجنة هى التى تحدد جدول أعمال الجمعية ، وتعقد الجمعيه دورة عادية واحدة فى كل عام إلا إذا دعيت للانعقاد بناء على طلب اللجنة . وتقدم الجمعية الاستشارية توصياتها للجنة الوزراء فقط .

وفى ٢٢ مايو سنة ١٩٥١ أدخل تعديل هام على نظام مجلس أوروبا ، مبناه تقوية الجمعية الاستشارية وإبراز استقلالها . ووفقاً للتعديل المذكور أصبحت الجمعية الاستشارية ملحقة بالمجالس النيابية للدول الأعضاء ، فأعضاء الجمعية الاستشارية يختارون بواسطة برلمانات الدول الأعضاء أو بالطريقة التى تحددها

---

(١) تصدر هذه التوصيات كقاعدة عامة بإجماع الآراء ؛ ويجوز فى بعض الأحوال صدورها بالأغلبية (المادة ٢٠ من النظام) .

(٢) روعى فى توزيع المقاعد فى الجمعية على الدول الأعضاء عدد سكان كل منها .

(٣) سمح فى سنة ١٩٥٠ للسار بالاشتراك فى الجمعية الاستشارية وذلك قبل اندماجه فى ألمانيا .

هذه البرلمانات ، كما أن للجمعية الاستشارية أن تقدم توصياتها لهذه البرلمانات . وأصبحت الجمعية الاستشارية حرة فى تعديل جدول أعمالها وفى عقد دورات استثنائية بناء على طلب رئيسها بعد الاتفاق مع لجنة الوزراء .

ولا ريب فى أن المغزى الهام لهذا التعديل واضح إذ أنه يرمى إلى إعطاء صفة نيابية للجمعية الاستشارية بحيث يمكن اعتبارها بمثابة البرلمان الاستشارى الأعلى للدول الأوروبية[1] .

وبهذا يبدو الفارق الكبير بين لجنة الوزراء كوسيلة اتصال بين الحكومات الأوروبية وبين الجمعية كوسيلة اتصال بين البرلمانات الأوروبية .

(ج) الأمانة : وتتكون من أمين عام وأمين عام مساعد تعينهما الجمعية بتوصية من لجنة الوزراء . وتقوم الأمانة بالأعمال الإدارية لمجلس أوروبا وتقوم بتحضير ميزانية المجلس وتعرضها على لجنة الوزراء .

الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[2] :

أدت أعمال مجلس أوروبا إلى إبرام الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ، ودخلت الاتفاقية فى دور التنفيذ فى ٣ سبتمبر سنة ١٩٥٣ . وإبرام هذه الإتفاقية نتيجة طبيعية للالتزام الذى فرضته المادة الثالثة من نظام مجلس أوروبا على الدول الأعضاء بالاعتراف لرعايا كل منها بحقوق الإنسان وبالحريات الأساسية .

ولقد أوردت الاتفاقية تحديداً لمضمون حقوق الإنسان . ولقد جاء تحديداً دقيقاً مستمداً من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، ولكنه مع ذلك أغفل

---

(١) راجع روتر المرجع السابق ص ٤٠٣ .

(٢) راجع مقال مارسيل مرل عن هذه الاتفاقية فى مجلة القانون العام والعلوم السياسية عدد يوليو سبتمبر ١٩٥١ ص ٧٠٩ .

الحقوق الإقتصادية والاجتماعية واقتصر على الحقوق التقليدية والحريات : وهى الحق فى الحياة وفى عدم الاستعباد وفى عدم الخضوع للعمل الإجبارى وفى عدم الخضوع للتعذيب (المواد ٢ ، ٣ ، ٤) وفى الحرية والأمان (المادتان الرابعة والخامسة) ، وفى اللجوء للقضاء العادل العلنى (المادة السادسة) ، وفى عدم سريان القوانين العقابية على الماضى (المادة السابعة) ، وفى احترام الحياة الخاصة والعائلية والمسكن والمراسلات (المـادة الثامنة) ، وفى حرية التفـكير والعقيدة والرأى (المادتان ٩ و١٠) وفى حرية الاجتماعات وإنشاء الجمعيات (المادة ١١) وفى الزواج وتأسيس الأسرة (المادة ١٢) وفى المساواة وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو الأصل القومى أو الإجتماعى أوالإنتماء إلىأقلية قومية أو الثروة أوالميلاد أو أى وضع آخر (المادة ١٤) .

ومما يعيب الاتفاقية أنها أجازت للدول الأعضاء اتخاذ تدابير تخالف أغلب نصوص الاتفاقية فى حالة الحرب أو الخطر العام الذى يهدد الأمة[١] .

وتنص المادة ١٩ من الاتفاقية على أنه لضمان احترام الالتزامات التى تقع على عاتق الأطراف ينشأ نظام للرقابة يباشر بواسطة اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحـكمة الأوروبية لحقوق الإنسان .

(ا) اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان : وهى مكونة من ممثل لـكل دولة من الأعضاء تنتخبه لجنة الوزراء من كشف يحتوى على مرشحى الدول يضعه مكتب الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا . ويجوز للدول الأعضـاء تقديم الشكاوى للجنة فى حالة مخالفة الإتفاقية ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة فإن عجزت تضع تقريراً ترفعه للجنة الوزراء وعلى هذه

(١) لا يجوز فى حالة الحرب أو الخطر العام مخالفة القواعد المتعلقة بالحق فى الحياة وفى عدم الاستعباد وفى عدم الخضوع للتعذيب وفى عدم سريان القوانين العقابية على الماضى .

أن تقرر بأغلبية الثلثين ما إذا كانت الإتفاقية قد خولفت والإجراءات التى تتخذ إزاء المخالف .

وتجيز الإتفاقية للأفراد التقدم بشكاوى مباشرة للجنة ضد إحدى الدول الأعضاء إذا كانت هذه الدول قد أعلنت اعترافها باختصاص اللجنة فى هذا الصدد ولقد اعترفت كل من ألمانيا و بلجيكا والدانمرك و إيرلنده و إيسلنده والنرويج والسويد بذلك .

(ب) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وتتكون من قاض من كل دولة من الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا من قائمة بأسماء مرشحى الدول تضعها لجنة الوزراء . ويجوز للدول الأعضاء وللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان رفع الشكاوى إلى المحكمة بشأن مخالفة الإتفاقية بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكوى قد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزم لها . ولكن غالبية الدول الأعضاء لم تصدر مثل هذا الاعتراف . (راجع المواد من ٣٨ إلى ٥٦ من الإتفاقية) .

٣ — الجماعة الأوروبية للصلب والفحم :

أنشئت هذه الجماعة بمقتضى اتفاقية باريس فى ١٨ إبريل سنة ١٩٥١ وهى تجمع بين ألمانيا الغربية وفرنسا وإيطاليا و بلجيكا ولوكسمبرج وهولنده[1] ، ولقد اتفقت هذه الدول على أن تنشىء فيما بينها سوقا مشتركة للصلب والفحم تتداول فيها هاتان المادتان بحرية . وتقوم السوق على المنافسة الحرة بين مشروعات الدول المختلفة على أن تخضع هذه المنافسة لرقابة وتوجيه و إشراف

(١) انظر : Goudsuaard: *European Coal and Steel Community.* نيويورك مطبوعات كارنيجى سنة ١٩٥٥ .

يقصد منه تحقيق الصالح الاقتصادى المشترك ومنع الأزمات والبطالة . و يكون الإشراف والتوجيه عن طريق تنظيم المعلومات المتعلقة بالصلب والفحم ووضع اعتمادات مالية تحت تصرف المشروعات واقتطاع جانب من ايراداتها ، والتفتيش عليها[1] .

وأنشئت « سلطة عليا »[2] مستقلة عن الدول الأعضاء ، وتساهم الدول الأعضاء فى اختيار بعض أعضائها و يتم اختيار الباقين بواسطة السلطة نفسها . وللسلطة العليا اختصاص الإشراف على السوق المشتركة للصلب والفحم وهى تملك حق الاتصال المباشر بالمشروعات وحق إصدار قرارات ملزمة تسرى فى أقاليم الدول الأعضاء .

وتعمل السلطة العليا تحت إشراف مجلس للوزراء المختصين التابعين للدول الأعضاء و يراقب المجلس القرارات الهامة التى تصدر من السلطة العليا كما يعمل على تنسيق السياسة الإقتصادية للدول الأعضاء .

كما أنه أنشئت جمعية على نمط الجمعية الاستشارية لمجلس أورو با . ولهذه الجمعية أن تعترض بأغلبية الثلثين على القرارات التى تصدر من السلطة العليا .

و إلى جانب الفروع السابقة توجد محكمة العدل التابعة للوحدة الأورو بية للفحم والصلب . واختصاص هذه المحكمة قضائى ، ولعل أهم ما يميزها السماح للدول الأعضاء وللمشروعات التابعة لها برفع دعاوى الإلغاء أو التعو يض أمام المحكمة ضد القرارات الصادرة من السلطة العليا أو مجلس الوزراء أو الجمعية .

---

(١) رفضت بريطانيا لاعتبارات تتعلق بمركزها فى الكومونولث الانضمام للوحدة الأوروبية للصلب والفحم ؛ ولكنها قبلت بمقتضى اتفاقية ٢١ ديسمبر ١٩٥٤ نوعاً من التعاون مع هذه الوحدة .

(٢) Haute Autorité .

ومن الملاحظ أن هذه الهيئات أصبحت خاضعة لإشراف السوق الأوروبية المشتركة ابتداء من أول يناير سنة ١٩٥٨ .

٤ — جامعة الدفاع الأوروبية[١] :

يرمى مشروع جامعة الدفاع الأوروبية إلى تقوية الروابط العسكرية بين الدول الأوروبية الست المشتركة فى وحدة الفحم والصلب .

ففى ٢٧ مايو سنة ١٩٥٢ أبرمت ألمانيا الغربية وإيطاليا وفرنسا وبلجيكا وهولنده ولوكسمبورج معاهدة باريس التى أنشأت جامعة الدفاع الأوروبية[٢] . والغرض من هذه الإتفاقية خلق قوات حربية مشتركة لها ميزانية واحدة وتخضع لأجهزة سياسية وحربية عليا[٣] . ولكن الجمعية الوطنية الفرنسية قضت على مشروع هذه المعاهدة برفضها التصديق عليها فى ٣٠ أغسطس سنة ١٩٥٤[٤] .

٥ — الدول الأوروبية المشتركة :

تعتبر السوق الأوروبية المشتركة من أهم النتائج التى ترتبت على حركات الوحدة الأوروبية . وهى ترمى إلى تقوية الروابط الاقتصادية بين الدول الست السابقة ، وتعتبر خطوة هامة نحو تحقيق الوحدة السياسية بين جماعة هامة من دول غرب أوروبا .

---

(١) The European Defence Community .

(٢) راجع مقال آندريه كوكاتر زيلجيا — المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٥٤ .

(٣) مع أن انجلترا ترفض الاشتراك فى هذه الجامعة فهى ترغب فى التعاون معها وفى إقامة صلة وثيقة مع أجهزتها السياسية والحربية .

(٤) يعارض جانب من الرأى العام الفرنسى فى إحياء الروح العسكرية الألمانية وفى إشراك ألمانيا فى الدفاع الغربى وهو يرى فى الروح العسكرية الألمانية خطراً أشد من الخطر سوفيتى الذى أقيمت جامعة الدفاع الأوروبية لمواجهته .

ولقد تقدم بمشروع معـاهدة السوق الأوروبية المشتركة سباك وزير خارجية بلجيكا فى مؤتمر وزراء خارجية ألمانيا الغربية و إيطاليا وفرنسـا و بلجيكا وهولنده ولوكسمبورج الذى عقد فى مسينا فى يونيو سنة ١٩٥٥ . وتم التوقيع على المعاهدة فى روما يوم ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ ثم صدقت عليها برلمانات الدول الأعضاء ودخلت المعاهدة فى دور التنفيذ إعتبـاراً من أول يناير سنة ١٩٥٧ .

والغرض من المعاهدة إلغـاء الحواجز الجمركية بين الدول الأعضاء الست[١] ، وتوحيد التعريفات الجمركية التى تفرضها هذه الدولة بالنسبة لباقى دول العـالم ، وتوحيد العملة وخلق سوق مشتركة والسماح بحرية انتقال رأس المـال والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الإنتاج فى الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها لمستعمراتها عن طريق تعاونها معـاً فى استغلال موارد المستعمرات و إدخال مستعمرات الدول الأعضـاء والأقاليم التابعة لهـا فى السوق المشتركة .

ولقد نصت المعاهدة على أن يتم تنفيذ مشروع السوق الأوروبية المشتركة تدريجياً وفى خلال فترة انتقال حددت بإثنى عشر عاماً . ويجوز مد فترة الانتقال إلى ١٥ أو ١٧ عاماً[٢] .

وأنشئت هيئات جديدة أعلى من حكومات الدول الأعضاء ومن السلطة

---

(١) كان المفروض أن تشترك كل دول أوروبا الغربية فى السوق المشتركة ولـكنها فيما عدا الدول الست السابقة أحجمت عن هذا الاشتراك . وترى انجلترا بصفة خاصة أن انضمامها لهذه السوق يضر مصالحها فى مستعمراتها وفى دول الـكومونولث .

(٢) قسمت فترة الانتقال إلى ثلاث مراحل متساوية كل مرحلة أربع سنوات ويجوز مد المرحلة الأولى والأخيرة ويتم إلغاء الحواجز الجمركية وتحقيق الاتحاد الجمركى فى نهاية فترة الانتقال وكذلك يتم فى نهاية هذه الفترة توحيد كافة المسائل المتفق عليها فى المعاهدة .

العليا للفحم والصلب لإدارة السوق المشتركة . وهذه الهيئات هى :

(١) الجمعية العمومية وتتكون من ممثلين تختارهم برلمانات الدول الأعضاء واختصاصها استشارى[١] .

(ب) مجلس الوزراء وهو السلطة التنفيذية للمعاهدة . ويتكون من ممثل لكل دولة . وتختلف طريقة التصويت فى المجلس ففى بعض المسائل يشترط الإجماع وفى البعض الآخر تكفى الأغلبية المطلقة أو أغلبية خاصة[٢] .

(ج) اللجنة الأوروبية : وتتكون من تسعة أعضاء يقوم بتعيينهم مجلس الوزراء بناء على ترشيح حكومات الدول الأعضاء و بشرط ألا يكون هناك أكثر من عضوين عن كل دولة . وهى تساعد مجلس الوزراء فتقوم بتنفيذ قراراته كما تعرض عليه اقتراحاته بخصوص تنفيذ معاهدة السوق المشتركة .

(د) محكمة العدل ولها اختصاص قضائى فيما يتعلق بفض المنازعات المتعلقة بتنفيذ معاهدة السوق المشتركة . وتقرر أن يمتد اختصاصها أيضاً إلى وحدة الصلب والفحم .

٦ — الحلف البلقانى :

أبرم الحلف البلقانى فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٥٣ بين كل من تركيا واليونان

(١) يختار أعضاء الجمعية بالنسب الآتية : ٣٦ ممثلا لكل من فرنسا وألمانيا الغربية وإيطاليا ، و ١٤ ممثلا لكل من بلجيكا وهولنده ، ٦ ممثلين للوكسمبورج .

(٢) فى حالة اشتراط الأغلبية يكون لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا أربعة أصوات ولكل من هولنده وبلجيكا صوتين وللكسمبورج صوت واحد .

ويوجوسلافيا[1] ويتضمن هذا الحلف الالتزام بفض المنازعات بالطرق السلمية (المادة الخامسة) وإنشاء نظام للدفاع المشترك (المادة الثانية).

ونظام الدفاع المشترك فى الحلف البلقانى نظام ضعيف لأنه لا يتضمن الالتزام من جانب الدول المتعاقدة بتقديم المساعدة فى حالة وقوع اعتداء ولكنه يفرض الالتزام بعدم تقدم المساعدة للمعتدى وبالتعاون لرسم خطط الدفاع المشترك.

ولقد نصت المادة الرابعة من الحلف على التعاون الاقتصادى والثقافى بين الدول الأعضاء.

وللحلف البلقانى أمانة دائمة ولجنة خاصة لدراسة الشئون الاقتصادية.

٧ — المجلس الشمالى[2] :

يجمع المجلس الشمالى بين الدانمرك وأيسلندا والنرويج والسويد ويجوز لفنلنده أن تشترك فى أعمال هذا المجلس متى أبدت رغبتها فى ذلك. ولقد أنشىء المجلس الشمالى فى سنة ١٩٥٢ وبدأ أعماله فى ١٣ فبراير سنة ١٩٥٢.

ولم ينشأ المجلس الشمالى بموجب معاهدة دولية صدقت عليها الدول الأعضاء، وإنما تم الاتفاق على مشروع هذا المجلس فى اجتماع لوزراء

---

(١) ترجع ظروف إبرام الحلف البلقانى إلى انفصال يوجوسلافيا ابتداء منذ سنة ١٩٤٨ عن الكتلة الشرقية وسعيها لإقامة علاقات مع الدول الأوربية الأخرى. ويلاحظ أن تركيا واليونان أعضاء فى مجلس أوروبا وفى حلف الأطلنطى، وراجع مؤلف الدكتور بطرس غالى عن «الحلف البلقانى».

(٢) Le Conseil Nordique — راجع بحث Max Sorensen عن هذا المجلس فى المجلة العامة للقانون الدولى العام عدد ١ سنة ١٩٥٥ ص ٦٣ وما بعدها.

خارجية الدانمرك والسويد والنرويج . ثم أعقب هذا صدور قرارات من برلمانات السويد والنرويج والدانمرك وأيسلند بالموافقة على نظام المجلس الشمالى . ويسمح هذا النظام لفنلنده بالاشتراك فى أعمال المجلس الشمالى حينما تبدى الرغبة فى ذلك[١] .

وينازع بعض الفقهاء كالأستاذ الدانمركى Sorensen فى أن نظام المجلس الشمالى ينشىء التزامات دولية لأنه لم يصدر بموجب معاهدة دولية وإنما بموجب قرارات منفردة من جانب كل دولة من الدول الأعضاء .

ويتكون المجلس الشمالى من مندوبين عن الدول الأعضاء يختارون بواسطة برلمانات الدول المشتركة فيه ، ويشترط فيهم أن يكونوا أعضاء فى برلمانات الدول التى يتبعونها . وعلاوة على هذا التمثيل البرلمانى للدول المشتركة يسمح المجلس بتمثيل حكومى . فترسل حكومات الدول الأعضاء مندوبين عنها يشتركون فى مداولات المجلس بدون أن يكون لهم حق التصويت .

واختصاص المجلس الشمالى استشارى ، فتنص المادة العاشرة من نظام المجلس على أنه يختص بالتداول فى كل المسائل ذات الأهمية المشتركة للدول الأعضاء . على أنه فى المسائل التى تخص مباشرة بعض الدول الأعضاء دون غيرها ، يكون لهذه الدول فقط حق الاشتراك فى التصويت على هذه المسائل .

---

(١) لفنلنده وضع خاص فنظراً لصلاتها الوثيقة بالاتحاد السوفيتى فهى لا تستطيع الانضمام مباشرة لأحلاف غربية ومع ذلك فالمجلس الشمالى يفتح الباب لتعاونها مع الدول الشمالية دون أن تنضم رسمياً للمجلس . ويجوز لفنلنده أن ترسل مندوبين لكى يشتركوا فى مداولات وقرارات المجلس بصدد مسألة معينة أو أكثر .

ومن المتفق عليه أن المجلس الشمالى لا يتعرض للمسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية أو بالدفاع وذلك رغم عدم وجود نص صريح يمنعه من مباشرة مثل هذا الاختصاص[١] .

ثانياً — منظمة الدول الأمريكية :

١ — نشأة المنظمة :

يرجع التضامن بين الدول الأمريكية إلى عدة عوامل : (الموقع الجغرافى ، التاريخ المشترك ، حركة التحرر ضد المستعمرين الانجليز والأسبان والبرتغاليين ، العوامل الاقتصادية) . ولقد بدأ التقارب بين الدول الأمريكية منذ أواخر القرن التاسع عشر وكان ذلك عن طريق عقد مؤتمرات أمريكية دولية[٢] .

وترجع الأسس المباشرة للتعاون الأمريكى إلى سنة ١٨٩٩ وهو تاريخ أول مؤتمر للدول الأمريكية اجتمع فى واشنجطون ، واتخذ قراراً بإنشاء مكتب تجارى للجمهوريات الأمريكية مهمته تجميع ونشر المعلومات الخاصة بالإنتاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركية فى مختلف بلاد القارة الأمريكية . وتطور هذا المكتب فى المؤتمرات التالية إلى هيئة دائمة للتعاون بين الدول

---

(١) أكدت مناقشات البرلمان السويدى التى سبقت الموافقة على نظام المجلس الشمالى هذه الفكرة . وللسويد وضع خاص مقتضاه اتباعها سياسة حيادية فى ميدان العلاقات الدولية وابتعادها عن الأحلاف العسكرية ، وهذا على خلاف الدانمرك والنرويج وإيسلنده التى انضمت لمثل هذه الأحلاف .

(٢) حصل قبل ذلك أن أصدر رئيس الولايات المتحدة مونرو تصريحه المشهور فى سنة ١٨٢٣ الذى قصد منه معارضة التدخل الأوروبى فى القارة الجديدة ، والعمل على استقلال المستعمرات الأسبانية فى أمريكا . ولقد فسرت الولايات المتحدة هذا التصريح من جانبها على أساس أنه يمنحها سلطة بوليسية فى القارة الأمريكية . راجع مقال فنويك عن « النظام الإقليمى الأمريكى » المجلة الأمريكية للقانون الدولى عدد يناير سنة ١٩٥٦ ص ١٨ .

الأمريكية ، فقد تقرر فى مؤتمر سنة ١٩٠١ الذى عقد بالمكسيك أن يكون للمكتب مجلس إدارة مكون من ممثلى الدول الأمريكية لدى الولايات المتحدة برئاسة وزير خارجية الدولة الأخيرة . واتفق على أن تكون المؤتمرات السنوية دورية وعلى أن تعقد كل خمس سنوات . وفى مؤتمر ريو سنة ١٩٠٦ تقرر أن يتكون المكتب من اللجنة الدائمة للمؤتمرات الأمريكية ، وأن عليه تحضير جدول أعمال هذه المؤتمرات ، وفى المؤتمر الأمريكى الذى عقـــد فى بيونس آيرس سنة ١٩١٢ أطلق عليه اسم اتحاد الدول الأمريكية(١) . واتسع نشاط الاتحاد تدريجياً وإن كان انحصر حتى ذلك الوقت فى المسائل القانونية والتجارية والإجتماعية والثقافية . وقد ثار التساؤل بعد تكوين عصبة الأمم عن مصير الاتحاد الأمريكى ، ولـكن هذا ظل يمارس نشاطه مبتعداً حتى ذلك الوقت عن المسائل السياسية رغم نشوء بعضها وعلى الخصوص ظهور مشكلة تدخل الولايات المتحدة فى شئون جمهوريات أمريكا اللاتينية . وفى سنة ١٩٢٢ وقعت اتفاقية جوندرا بين الدول الأمريكية وهى خاصة بحل المنازعات حلا سلمياً .

وفى المؤتمر الأمريكى الذى عقـــد فى هافانا فى سنة ١٩٢٨(٢) وقعت الجمهوريات الأمريكية مجموعة من الاتفاقات الخاصة بتجميع القانون الدولى العام والقانون الدولى الخاص ، كما وقعت أيضاً اتفاقية خاصة بتنظيم الاتحاد الأمريكى وتحديد فروعه وأغراضه استمدت مبادؤها من قرارات المؤتمرات الأمريكية السابقة ، ولـكن الدول الأمريكية لم تصدق عليها ، فاستمر الاتحاد الأمريكى

---

(١) The Pan-American Union ، ويضم الاتحاد الأمريكى جمهوريات أمريكا فيما عدا كندا أى يجمع بين إحدى وعشرين دولة .

(٢) نوقشت فى هذا المؤتمر مسألة سياسية للمرة الأولى وهى تتعلق بتدخل الولايات المتحدة فى شؤون الجمهوريات اللاتينية ؛ وإن كانت قد أثيرت من زاوية قانونية بمناسبة تقرير مبدأ عدم جواز التدخل فى شؤون الدول الأخرى .

يستند فى وجوده على القرارات والاتفاقات السابقة . وفى السنوات التى سبقت الحرب العالمية الثانية ، أحست الدول الأمريكية بالخطر الذى يتهددها و بأنه من الضرورى ألا يقتصر عمل المؤتمرات الأمريكية على بحث المسائل القانونية والثقافية والإقتصادية والإجتماعية ، لأنه من الممكن أن تلعب دوراً رئيسياً فى حفظ السلم والأمن فى القارة الأمريكية . فبدأت نقطة التحول ، ولأجل أن تزيل الولايات المتحدة مخاوف دول أمريكا اللاتينية من أن يتخذ الاتحاد وسيلة لبسط سيطرتها السياسية على هذه الدول ، أعلن رئيس الولايات المتحدة روزفلت غداة انتخابه فى سنة ١٩٣٢ أن الولايات المتحدة سوف تتبع سياسة حسن الجوار وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى ، ولقد تأكد هذا المبدأ فى مؤتمر مونتفيديو سنة ١٩٣٣ .

وفى سنة ١٩٣٦ عندما لاح شبح الحرب عقد مؤتمر أمريكى خاص فى بيونس آيرس للبحث فى مسائل المحافظة على السلم والأمن فى أمريكا ، وأبرمت اتفاقية سميت اتفاقية المحافظة على السلم ، أعلنت فيها الدول الأمريكية تضامنها للمحافظة على السلم فى القارة الأمريكية ، وأنها اعتزمت التشاور فيما بينها فى حالة قيام حرب بين دول أجنبية من شأنها تهديد الأمن الأمريكى . ولقد تأكدت هذه المبادىء فى مؤتمر ليما سنة ١٩٣٨ الذى أسفر عن تصريحين : بين أولها ما يسمى بالمبادىء الأمريكية وهى مجموعة من قواعد الأخلاق السياسية التى تراعيها الدول الأمريكية فى تصرفاتها . أما الثانى فهو يتعلق بالتضامن الأمريكى وقد أورد مجموعة من المبادىء التى تتعلق باختفاء العنصرية من القارة الأمريكية وسيادة مبادىء التسامح والإنسانية والرغبة المشتركة للدول الأمريكية فى العمل معاً للمحافظة على الكيان السياسى للقارة الأمريكية . وأشار التصريح إلى أنه رغبة فى جعل التعاون الأمريكى فعالاً

تتشاور الدول الأمريكية فيما بينها عن طريق مجالس تضم جميع وزراء خارجية هذه الدول .

وسرعان ما باشر المجلس الجديد أعماله فاجتمع فى بناما فى سبتمبر سنة ١٩٣٩[١] ، وأنشأ ما يسمى بلجنة الحياد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجارية التابعة للمحاربين وغواصاتهم فى الموانى الأمريكية ، كما قرر إنشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الأمريكية[٢] واتساعها ٣٠٠ ميل بحرى يمتنع فيها اتخاذ أى عمل حربى . واجتمع مجلس وزراء الخارجية مرة ثانية فى هافانا فى يوليو سنة ١٩٤٠ وتقرر فيه اعتبار كل اعتداء موجه من دولة غير أمريكية ضد دولة أمريكية كأنه موجه ضد جميع الدول الأمريكية .

ولقد دعم الاتحاد الأمريكى بميثاق عقد فى المكسيك فى مارس سنة ١٩٤٥ سمى اتفاق شابلتبك . وهو يتكون من ثلاثة أجزاء رئيسية يحوى أولها تجميع وتأكيد المبادىء الخاصة بالاتحاد الأمريكى والسابق الإشارة إليها ، ويحوى الثانى تصريحاً خاصاً بكيفية المحافظة على الأراضى الأمريكية فى وقت الاعتداء ، وبتعاهد هذه الدول بالدفاع المشترك ضد المعتدى ، وأما الأخير فيتعلق بوجوب التوفيق بين ميثاق شابلتك وميثاق هيئة الأمم المتحدة . ولكن كان المفهوم أن ميثاق شابلتبك اتفاق مؤقت عقد فى أثناء الحرب ، وأنه سوف يعقبه تنظيم دائم للاتحاد الأمريكى .

٢ — تطور الاتحاد الأمريكى بعد الحرب العالمية الثانية :

تم هذا التطور على مرحلتين :

(١) كان ذلك عقب إعلان الحرب العالمية الثانية مباشرة .

(٢) سبق أن بينا أن الدول الأوروبية رفضت الاعتراف بهذا الادعاء من جانب الدول الأمريكية لمخالفته لقواعد القانون الدولى العام .

(ا) معاهدة المساعدة المتبادلة :

أبرمت هذه المعاهدة فى ريو دى جانيرو بتاريخ ٢ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وبمقتضاها أقرت دول الاتحاد الأمريكى أن كل اعتداء مسلح يقع من دولة غير أمريكية على جمهورية أمريكية يعتبر موجهاً ضد القارة الأمريكية بأكلها .

(ب) إنشاء منظمة الدول الأمريكية[1] :

انتهت أعمال المؤتمر الأمريكى الذى جمع بين الجمهوريات الأمريكية الإحدى وعشرين والذى عقد فى بوجوتا فى أبريل سنة ١٩٤٨ إلى توقيع ميثاق بوجوتا فى ابريل سنة ١٩٤٨[2] وقد أنشأ هذا الميثاق « منظمة الدول الأمريكية » التى حلت محل الاتحاد الأمريكى القديم .

وعلى خلاف الاتحاد االأمريكى الذى كان هيئة دولية مستقلة ، أكد ميثاق بوجوتا أن المنظمة الجديدة عبارة عن هيئة إقليمية مؤسسة طبقاً لنص المادة ٥٢ من ميثاق هيئة الأمم المتحدة ، فنص فى ديباجته على إيمان الجمهوريات الأمريكية بهيئة الأمم المتحدة وبمبادئها ، وذكرت المادة الأولى من الميثاق أن منظمة الدول الأمريكية عبارة عن وكالة إقليمية تعمل فى حدود هيئة الأمم المتحدة ، وتأكد هذا المعنى فى المادة الرابعة التى تكلمت عن أهداف المنظمة وفى المادة الثانية بعد المائة التى نصت على أن أحكام

(١) يرمز لهذه المنظمة O. A. C. .

(٢) دخل ميثاق بوجوتا فى دور التنفيذ ابتداء من ١٣ ديسمبر سنة ١٩٥١ . راجع فيما يتعلق بالتطورات الأخيرة للاتحاد الأمريكى ، ويليام ساندرز « ميثاق بوجوتا » يونيو سنة ١٩٤٨ ، وفنويك المجلة الأمريكية للقانون الدولى سنة ١٩٤٨ ص ٥٥٣ وما بعدها ، ويبس المجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٤٩ ص ١٧ وما بعدها ، وويتاكر مطبوعات كارنيجى رقم ٤٦٩ سنة ١٩٥١ بعنوان « منظمة الدول الأمريكية » .

ميثاق بوجوتا لا يمكن أن تتعارض مع حقوق وواجبات الدول وفقاً لميثاق هيئة الأمم المتحدة .

ولقد نحا ميثاق بوجوتا نحو المواثيق التنظيمية حينما عـــدد المبادىء الرئيسية التى تحـكم منظمة الدول الأمريكية والأهداف التى تسعى إليها وهى تنبعث أساساً عن فـكرة التضامن السياسى والاقتصادى والثقافى بين الجمهوريات الأمريكية التى وضحت وتبلورت خلال المؤتمرات الأمريكية المتعاقبة وخلال أعمال الاتحاد الأمريكى . ولقد ورد تعداد هذه المبادىء فى الفصل الثانى من الميثاق ، وحددت على النحو الآتى[1] :

١ — يقتضى النظام الدولى احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول ، وقيام كل دولة بتنفيذ تعهداتها الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى .

٢ — يجب أن تسود حسن النية العلاقات الدولية .

٣ — يتطلب التضامن الأمريكى والمبادىء السامية التى تسعى إليها الدول الأمريكية أن يكون النظام السياسى لـكل دولة أمريكية مؤسساً على الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى النيابى .

٤ — تدمغ الدول الأمريكية حرب الاعتداء وتقرر أن النصر لا ينشىء الحقوق .

٥ — أى عمل اعتداء ضد دولة أمريكية يعتبر اعتداء على كافة الدول الأمريكية[2] .

---

(١) راجع المادة الخامسة .

(٢) تكلم الفصل الخامس من الميثاق عن وسائل الدفاع المشترك .

٦ — تفض المنازعات بين الدول الأمريكية بالطرق السلمية[١] .

٧ — العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعي أسس السلام الدائم[٢] .

٨ — التعاون الاقتصادى بين الدول الأمريكية لازم لرخائها[٣] .

٩ — تعلن الدول الأمريكية الحقوق الأساسية للانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد أو الجنس .

١٠ — تؤسس الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية على احترام القيم الثقافية لدولها وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية .

١١ — من اللازم أن توجه ثقافة الشعوب نحـــو العدالة والحرية والسلام[٤] .

وحدد ميثاق بوجوتا فروع منظمة الدول الأمريكية على النحو الآتى :

١ — المؤتمر الأمريكى :

وهو أعلى فروع المنظمة ، ويتـكون من ممثلين عن كافة أعضائها ، ويكون لـكل دولة صوت واحد . وينعقد المؤتمر الأمريكى كل خمس سنوات فى دورة عادية ، ومن الجائز دعوته لدورة استثنائية[٥] .

واختصاص المؤتمر الأمريكى عام فهو الذى يحدد السياسة العامة لمنظمة الدول الأمريكية ومدى نشاطها ، ويبحث أية مسألة تهم العلاقات الودية بين الدول الأمريكية ، كما أنه ينظم اختصاص ووظائف سائر فروع المنظمة .

(١) تكلم الفصل الرابع من الميثاق عن وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية .

(٢) تكلم الفصل السابع من الميثاق عن التعاون الاجتماعى .

(٣) تكلم الفصل السادس عن التعاون الاقتصادى .

(٤) تكلم الفصل الثامن عن التعاون الثقافى .

(٥) أنظر المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ من الميثاق .

٢ — اجتماع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية :

يجتمع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية لبحث أية مسألة ذات طبيعة عاجلة تهم الدول الأمريكية ، وهو يجتمع لزاماً كما حصل اعتداء مسلح على دولة أمريكية أو على منطقة الأمن الأمريكية[1] .

٣ — المجلس[2] :

لمنظمة الدول الأمريكية مجلس مكون من مندوب كل دولة من الأعضاء يعين خصيصاً لذلك وتكون له درجة سفير . ويجوز أن يكون مندوب دولة ما ممثلها الدبلوماتى فى إقليم الدولة التى ينعقد المجلس فيها. وينتخب المجلس رئيساً ونائباً للرئيس . ويختص المجلس ببحث المسائل التى تحال عليه من المؤتمر الأمريكى أو من مجلس وزراء الخارجية ، كما أنه يجتمع للتشاور وتبادل الرأى إذا ما حصل اعتداء على دولة أمريكية . ويختص المجلس كذلك بتقديم المقترحات للمؤتمر الأمريكى وللدول الأمريكية لإنشاء منظمات متخصصة أو لتيسير التعاون بين الموجود منها . كما يعقد اتفاقات مع المنظمات المتخصصة لتحديد علاقاتها مع منظمة الدول الأمريكية . كما أن عليه تشجيع التعاون بين المنظمة وهيئة الأمم المتحدة . ويحدد المجلس حصة كل دولة فى نفقات المنظمة .

٤ — المكتب : (الاتحاد الأمريكى)

وهو الأمانة العامة للمنظمة ولسائر فروعها ويرأسه أمين عام يعينه مجلس

---

(١) أنظر المادة ٤٣ . وتعاون المجلس لجنة عسكرية مكونة من أعلى السلطات الحربية للدول الأعضاء (م ٤٥) .

(٢) راجع المواد ٤٠ وما بعدها .

المنظمة . ولقد أطلق عليه الفصل الثامن من الميثاق اسم الاتحاد الأمريكى[١] .

المؤتمرات المتخصصة :

وهى تنعقد بناء على طلب المؤتمر الأمريكى أو المجلس أو كلما نصت على ذلك اتفاقيـــة أمريكية لدراسة مسائل متعلقة بالتعاون الفنى بين الدول الأمريكية[٢] .

(١) راجع المواد ٧٨ وما بعدها .
(٢) راجع المادتين ٩٣ ، ٩٤ .

القسم الثانى

المنظمات المتخصصة

ويشتمل على بابين :

الباب الأول : النظرية العامة التى تحكم المنظمات المتخصصة .

الباب الثانى : تطبيقات .

الفصل الأول

النظرية العامة التي تحكم المنظمات المتخصصة

تمهيد :

لا سبيل إلى تحقيق السلم الدائم فى عالم تباعدت الحواجز الاقتصادية والظروف الاجتماعية والتقاليد الموروثة بين أجزائه ، بل إن ذلك يكون أبعد منالا إذا وضعت العقبات فى سبيل التعاون الدولى وانفردت كل دولة بتقرير مصالحها .

ولقد أدركت الدول من قديم أهمية التعاون المتبادل لتيسير الحلول للمشاكل المختلفة التى تواجهها ، ولذلك دخلت معاً فى هيئات فنية تنظيمية[1] تكفل لها تحقيق المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية المختلفة عن طريق سلطات دولية تباشرها ، وتتعهد الدول الأعضاء بالالتزام بها . وتعددت هذه الهيئات المختلفة وتشابكت أوجه نشاطها ، مما دعى المنظمات السياسية الكبرى (عصبة الأمم والأمم المتحدة) إلى محاولة تنسيقها والإشراف عليها حتى تتحق المصالح المشتركة بطريقة سريعة وفعالة . فقد كان من المهام التى أعطى لعصبة الأمم القيام بها ، توثيق التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والمالية والصحية والاجتماعية والفكرية ، ونصت المادة الرابعة والعشرون من نظام عصبة الأمم على وضع المكاتب الدولية المنشأة بموجب معاهدات عقدت قبل العصبة ، تحت إشراف عصبة الأمم وبالمثل يوضع تحت إشرافها كل مكتب دولى ينشأ

(١) أنظر Sibert فى كتابه *Traité de droit international public* ، الجزء الثانى عام ١٩٥١ ص ٦٢٤ .

بعد ذلك[١] .

وأتى ميثاق الأمم المتحدة وقضى بالوصل بين هذه الهيئات وبين فروع الأمم المتحدة المختلفة نظراً لعظم الفائدة المترتبة على ذلك ، واستخدم لفظ المنظات أو الوكالات المتخصصة للاشارة إليها .

وقد اختلفت تسمية المنظات الفنية ، فقد كانت تسمى قديماً بالاتحادات الدولية وفى عهد عصبة الأمم أطلق عليها اسم المرافق العامة الدولية وحالياً بعد الربط بينها و بين الأمم المتحدة ، يسميها الميثاق باسم الوكالات أو المنظات المتخصصة[٢] . وكلها منظات يقع على عاتقها مسئوليات إدارية تقوم بتحقيقها مستقلة فى ذلك عن الحكومات الأعضاء . فبالرغم من أن ممثلو الحكومات هم واضعو السياسة التى تتبعها المنظمة إلا أنها تباشر أعمالها عن طريق وسائلها الخاصة .

١ — الاتحادات الدولية Les Unions Internationales :

وهى الصورة الأولى التى لجأت إليها الجماعة الدولية لتنظيم العلاقات الدولية المختلفة . فهى أولى المجهودات التى بذلت — ولا زالت تبذل — فى سبيل الوصول إلى وضع تنظيم عام يشمل أوجه النشاط المختلفة للجماعة الدولية . فقد نتج عن تطور العلاقات السياسية والاقتصادية التى زادت وتشعبت فى الجزء الأخير من القرن التاسع عشر ، اتجاه الدول إلى الاتحاد فى هيئات قانونية لتنظيم المصالح الدولية المتعارضة . وقصدت الدول إلى إيجاد المنظات التنفيذية السريعة

---

(١) وبذلك وضع عهد عصبة الأمم الأساس فى فكرة ربط وتوحيد الإدارات الدولية المختلفة داخل منظمة مركزية موحدة تقوم بالإشراف عليها . أنظر: Paul Reuter: *Les Institutions internationales,* p. 288.

(٢) أنظر مذكرات فى المنظات الدولية للدكتورة عائشة راتب ص ١٧ .

التى تكفل سرعة القيام بالإجراءات اللازمة لأوجه النشاط والحاجات الدولية المتزايدة .

ولذلك فقد وجهت الدعوات لحضور المؤتمرات المختلفة لوضع اتفاقات قانونية يفتح باب الاشتراك فيها لكل الدول الراغبة . واستمرت هذه الحركة طوال القرن الماضى وعن طريقها تم إنشاء سبع اتحادات دولية فى الفترة من عام ١٨٠٤ إلى عام ١٨٦٤ . وزاد هذا العدد حتى بلغ خمسة عشر اتحاداً دولياً عام ١٨٩٠ ، وعند قيام الحرب العالمية الأولى بلغ عددها حوالى خمسين اتحاداً دولياً عاماً . ومن أهم هذه الاتحادات ، الاتحاد التلغرافى الدولى (اتفاقية باريس ١٧ مايو ١٨٦٥ وعدلته اتفاقية سان بيترسبورج فى يونيو ١٨٧٥ ، واتفاقية لشبونة ١١ يونيو ١٩٠٨ وبمقتضاها تم الاتفاق على إنشاء مكتب دائم له فى برن) . واتحاد البريد العام (اتفاقية برلين ١٩ أكتوبر ١٨٧٤ وعدلته اتفاقية روما فى ٢٤ مايو ١٩٠٦ ، واتفاقية استكهولم فى ٢٨ أبريل ١٩٢٤ . وقامت بإنشاء مكتب دائم له فى برن) والاتحاد الدولى لحماية الملكية الأدبية والفنية (اتفاقية برن ٩ سبتمبر ١٨٨٦) والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية (اتفاقية باريس ١٨٩٣) وهيئة الزراعة الدولية (اتفاقية روما ٧ يونيو ١٩٠٣) والاتحاد الدولى للتعريفات الجمركية (اتفاقية بروكسل ٥ يونيو ١٨٩٠) ومكتب الصحة الدولى (اتفاقية باريس ٩ ديسمبر ١٩٠٧) .. الخ ..

ومن المفيد أن نذكر هنا ، أن الدول كانت تنضم لعضوية هذه الاتحادات رغبة منها فى تحقيق مصالحها الذاتية . وهذا مما يفسر لنا انضمام غالبية الدول الأوروبية لهذه الاتحادات . فى حين نجد أن مساهمة الدول الأمريكية كانت ضئيلة . غير أن هذه الدول الأخيرة اشتركت فيما بينها فى تأسيس اتحادات تنظم العلاقات المختلفة التى تثور بين دول الأمريكتين . ومثال ذلك اتحاد البريد

الأمريكي (الذى أنشأته اتفاقية بونيس أيرس فى ١٥ سبتمبر ١٩٢٤ واتخذ مكتبه الدائم مركزاً رئيسياً له فى مونتفيديو) ونجد الاتحاد الأمريكى لحماية العلامات التجارية (اتفاقية بونيس أيرس ٢٠ أغسطس ١٩١٠ وعدلته اتفاقية سانتياجو فى ٨ أبريل ١٩٢٣ وجعل مقر مكتبه فى هافانا وريو دى جانيرو) .

إلا أن الدول بقبولها عضوية هذه الاتحادات ؛ لم ترد التنازل عن حقوقها الدولية بأى حال نظراً لاقتصار عمل هذه الاتحادات على الميادين الاقتصادية والاجتماعية و بعدها عن الميدان السياسى الذى يثير فى الدول نعرة السيادة . فضلا عن أن غالبية هذه الاتحادات أنشئت بقصد الوصول إلى تحقيق أهداف وأغراض معينة نصت عليها الدول وحددتها فى الاتفاقات المنشئة لها ، وغالباً ما احتفظت الدول لنفسها بالحق فى الانسحاب منها متى شاءت . واقتصرت الدول على إعطاء هذه الاتحادات سلطات واسعة معينة تمارسها لتحقيق الأغراض المحددة فى مواثيقها[١].

٢ — أهداف الاتحادات الدولية[٢] :

لعل أهم هدف تسعى هذه الاتحادات إلى تحقيقه ، هو الإشراف على تطور وتقدم الخدمات العامة الدولية (Services publics) وذلك لإشباع الحاجات الاجتماعية المتضاربة . ونظراً لأن هذه الحاجات أقدم فى الظهور وفى

---

(١) يرجع الفضل إلى الاتحادات الدولية ، فى الفصل بين الإرادة الذاتية المستقلة للمنظمات وبين إرادة الدول الأعضاء فيها . ارجع إلى مؤلف Paul Reuter ص ٢٨٨ .

(٢) للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى :

1) Kazansky: *Théorie de l'administration internationale, R.C.D.I.P.*, 1902. 2) Dendias: *Les principaux services internationaux, R.C.A.D.I.*, 1938, I. 3) Ray: *Commentaire du Pacte de la S.D.N.*, Sirey, 1930. 4) Négulesco: *Principes du droit international administratif, R.C.A.D.I.*, 1935. 5) Gascon Y Marin, *R.C.A.D.I.*, 1930. 6) *La Communauté internationale et ses institutions*, Maxence Bibie, 1949, p. 35.

الأهمية من الحاجات السياسية فإننا نجد أن الاتحادات الفنية قد سبقت فى الظهور اتحاد الدول فى منظمات سياسية . وقد سايرت هذه الهيئات التنظيمية تطور المعاملات الدولية وتقدم طرق المواصلات وتبادل الأنباء ، كما أنشئت الاتحادات الجديدة لتواجه حاجات المجتمع الدولى المتزايدة .

وتستند كل من هذه الهيئات إلى المبدأ التقليدى فى عدم إلزام الدولة إلا برضاها ، فتتم بناء على إتحاد إرادة الدول الأعضاء فى اتفاق دولى ينص على الأغراض التى تعمل الهيئة من أجلها ، وتلتزم أيضاً بمراعاتها و إلا خرجت عن نطاق اختصاصها وأصبح لكل دولة الحق فى الدفع بعدم الاختصاص .

واستناداً إلى الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها و إلى السلطات التى تتمتع بها ، يمكننا تقسيم هذه الاتحادات إلى نوعين :

١ — قد يكتفى الاتحاد الدولى هنا بالقيام بدور لجنة اتصال بين الإدارات الوطنية للدول الأعضاء ، فى حين تقوم هذه الإدارات الأخيرة بالعمليات اللازمة لتحقيق الأغراض الجماعية المشتركة التى تسعى الدول إلى تحقيقها . وهذا النوع من الاتحادات هو الأكثر شيوعاً ، و ينشأ بناء على اتفاقات دولية ، وجرى العرف على إطلاق لفظ مكاتب [1] عليها ، وحديثاً أطلق عليها لفظ منظمات [2]. ويطلق جان لولييه على هـذا النوع من الهيئات لفظ الاتحادات الإدارية الدولية [3] .

وعدد هذا النوع من الاتحادات كبير ، و يتخذ من تنظيمه أشكالاً عدة

(١) Bureaux .

(٢) Organisations .

(٣) Jean l'Huillier: *Eléments de droit international public* 1950, p. 148.

ومتغايرة ، تتشابه فى أنها تجمع بين دول مختلفة بقصد الوصول إلى تحقيق مصالح مشتركة . كما تقوم بمباشرة اختصاصاتها الفروع التالية :

١ — المؤتمر (١) ويجمع بين مندوبى كل الدول الأعضاء ويقوم بممارسة سلطات شبه تشريعية ، إذ يدخل فى اختصاصه وضع مشروعات الاتفاقات الدولية اللازمة لتنظيم نشاط الاتحاد ، ولا تصبح هذه الاتفاقات نافذة إلا إذا صدقت عليها الدول الأعضاء . ويجتمع المؤتمر فى فترات انعقاد دورية أو منقطعة حسب الحاجة (٢) .

٢ — مجلس الإدارة (ويطلق عليه أيضاً اسم اللجنة أو المجلس فقط)(٣) والمؤتمر العام هو الذى يقوم بتعيين أعضائه ، وفى بعض الأحيان تقوم بذلك حكومة إحدى الدول الأعضاء ويختص بالإدارة وبالنظر فى المسائل العاجلة .

٣ — والفرع الأخير هو السكرتارية (٤) أو المكتب (٥) وهى لجنة تحضيرية وتنفيذية تتكون من موظفين دوليين يقومون بتحضير أعمال الفروع الأخرى للمنظمة . كما يقع عليها عبء الاتصال بالإدارات والمنشآت الوطنية المختلفة التابعة للدول الأعضاء ، بالإضافة إلى تقديمها الإحصاءات اللازمة والمعلومات الضرورية لأعمال الاتحاد .

واختصاصات هذا النوع من الاتحادات متعددة ومتنوعة ، وقد أنشىء بعض هذه المنظمات لتسهيل المواصلات والنقل الدولى كالاتحاد التلغرافى الدولى

---

(١) Conférence, Congrès, Assemblée

(٢) انظر Maxence Bibié المرجع السابق صفحة ٣٧

(٣) Commission, Comité, Conseil ou Conseil d'administration.

(٤) Secrétariat

(٥) Bureau

واتحاد البريد العام الذى تم الوصل بينه و بين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ ، ومكتب النقل الدولى (اتفاقية برن فى ١٤ أكتوبر ١٨٩٠) للاشراف على نقل البضائع بالسكك الحديدية وهيئة الطيران الدولية التى أنشئت عام ١٩١٩[1] .

و يشرف البعض الآخر على بعض المسائل العلمية ، ففى عام ١٨٧٥ (اتفاقية باريس) تم إنشاء المكتب الدولى للموازين والمقاييس وهى منظمة علمية وكل إليها تنظيم الموازين والمقاييس والمحافظة على النظم الرئيسية فيها نظراً لأهميتها الدولية البالغة . ويقوم الاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية (١٨٨٣) والاتحاد الدولى لحماية الملكية الأدبية والفنية (١٨٨٦) بحماية ملكية المخترعين والفنانين والكتاب فى الخارج .

١ — ويختص بعض هذه الاتحادات بالنظر فى مسائل اجتماعية مهمة كمكتب العمل الدولى الذى أنشىء عام ١٩١٩ كما يمكن أن ندخل فى طائفة هذه الاتحادات منظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة وهى منظمة ترمى إلى تحقيق التعاون الدولى فى الثقافة والتعليم ، أنشأتها اتفاقية لندن فى ١٦ نوفمبر ١٩٤٨[2] .

٢ — والبعض الآخر وكل إليه مباشرة خدمات عامة دولية Services publics تهم كافة الدول الأعضاء . ولا شك أن ذلك لا يرد إلا استثناء من القاعدة العامة . وهذه الاتحادات لا يمكنها القيام بأعمالها إلا إذا تمتعت بقدر كبير من الحرية فى مباشرة سلطاتها ، ولا يتحقق ذلك إلا فى فرضين : أحدهما أن تتنازل دولة أو جماعة من الدول عن مباشرة خدمة عامة تدخل أصلاً فى نطاق

---

(١) حلت محلها هيئة الطيران المدنى الدولية عام ١٩٤٤ .

(٢) أنظر V. Gonidec فى كتابه *Un nouveau service public international: L.U.N.E.S.C.O.*, 1948, p. 162-185.

وارجع أيضاً إلى Pitman B. Potter فى كتابه *International organisation.* 1948, p. 131.

اختصاصاتها الداخلية ، لمصلحة الهيئة الدولية ، والثانى أن يكون تحقيق هذه الخدمة أو المصلحة العامة — نظراً لطبيعتها أو مكانها الجغرافى — مما يخرج عن الاختصاص الإقليمى للدول المعنية .

والمجموعة الأولى من هـذه المنظمات تشمل اللجان النهرية الدولية التى أنشئت طبقاً لمعاهدات باريس فى ٣٠ مايو ١٨١٤ (م ٢٥) ، وفيينا ١٨١٥ (م ١٠٨ : ١١٥) والتى نظمت الملاحة فى الأنهـار الدولية وقضت بحرية الملاحة فيها . و بناء على هذه المعاهدات تم عقد اتفاقات خاصة بكل نهر على حدة ، أنشأت لجان خاصة تتولى الإشراف على الملاحة فى الأنهار الدولية كلجنة الراين ولجان الدانوب ، وكانت لهذه اللجان سلطة إصدار القرارات التى تتولى الدول الأعضاء تنفيذها بواسطة تشريعاتها الداخلية (١) . و يدخل فى هذه الطائفة أيضاً اللجان المالية والصحية التى أنشأتها الدول الأورو بية فى البلاد المستعمرة أو فى البلاد التى انفصلت عن الإمبراطورية العثمانية لتنظيم ومراقبة الأعمال فيها نظراً لعدم كفاءة السلطات المحلية فى القيام بها ولتأكيد ضمان سداد ديونها كلجنة الدين المصرى ١٨٧٨ ، ولجنة الدين اليونانى ١٨٩٧ ومجلس إدارة الدين العثمانى لعام ١٨٩٨ ، وأيضاً لجان بوخارست والقسطنطينية وطنجة الصحية . وهى لجان مؤقتة انتهت بانتهاء الأعمال التى وكلت اليها (٢) .

والمجموعة الثانية لم تظهر فى المجتمع الدولى إلا حديثاً ، فقد نتج عن اتفاقيات بريتون وودز إنشاء بعض المنظمات المالية الدولية كصندوق النقد الدولى و بنك الإنشاء والتعمير .

---

(١) انظر Paul Reuter فى كتاب *Les Institutions internationales* ص ٢٨٢ . وانظر أيضاً كتاب المنظمات الدولية للدكتور حافظ غانم طبعة ١٩٥٧ ص ٢٨ ، ومذكرات فى المنظمات الدولية للدكتورة عائشة راتب ١٩٥٨ ص ٧ .

(٢) بول رويتر ، المرجع السابق ص ٨٢ — ٨٣ .

وقد سميت كل هذه الهيئات بالاتحادات الإدارية لتأكيد الصفة الأساسية التى تجمعها جميعاً وهو وجود الهيئة الإدارية الجماعية المشتركة . وتمتع بعضها بالصفة العالمية بمعنى اشتراك الدول الأوربية و بعض دول ما وراء البحار فيها واقتصر البعض على تنظيم علاقات فنية تربط بين دول إقليم معين . ومما عاب هذه الاتحادات ، عدم وجود لجنة اتصال تقوم بالتنسيق بين أعمالها المختلفة مما نتج عنه فى العمل :

١ — تشابك نشاط هذه الهيئات مما أدى إلى وقف نشاط بعضها .

٢ — اتخاذ قرارات متعارضة من منظمات تتشابه فى الأغراض والأهداف.

٣ — إلقاء أعباء مالية جسيمة على عاتق الدول الأعضاء .

٤ — التنافس بين هذه الهيئات للحصول على الأموال اللازمة والأشخاص الأكفاء ، فى حين أن التنسيق بينها يؤدى إلى تحقيق أهدافها على الوجه الأكمل . ولذلك ظهرت ضرورة وجود الهيئة العليا التى تنسق بين الأعمال المختلفة لهذه الاتحادات حتى يمكن تيسير أكمل الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية المختلفة(١) .

ولذلك اتجهت المنظمات الدولية السياسية الكبرى إلى الوصل بينها و بين أهم هذه الهيئات كما سنرى فيما بعد . ومن المفيد أن نشير هنا إلى أنه إذا كانت المنظمات السياسية تقوم بتنظيم العلاقات المختلفة بين الدول ، و إذا كانت المنظمات القانونية تشرف على وضع القواعد القانونية وتطبيقها ، فإن هذه

(١) ارجع إلى مقال Pitman B. Potter فى :
American Political Science Review, Vol. XXXVII, No. 5 (1943, October), p. 850.

وارجع أيضاً إلى كتاب Goodrich and Hambro: *Charter of the United Nations*, 1949, p. 351.

وأيضاً *The Tactic of progress in International government*, in, Journal of Comparative Legislation and International Law, third series, Vol. 17, 1935, p. 260.

المنظات تنحصر مهمتها فى الإشراف على تنفيذ القواعد القانونية فى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الخ ... أى فى النطاق الذى تباشر فيه الدول أصلاً حقوقها ونشاطها . ولذلك فإنه من الممكن اعتبار هذه المنظات الإدارية الخطوة الأخيرة فى تنظيم حاجات وعلاقات أعضاء الجماعة الدولية . وليس مجال البحث هنا تمتع القواعد القانونية التى تسير عليها المنظات الإدارية وتتبعها فى علاقاتها بالصفة أو بالصبغة الوطنية ، وإنما أهمية هذه المنظات تظهر فى الصفة الدولية التى يتمتع بها الأشخاص الذين يشتركون فى إنشائها . فلا بد لنشوء المنظمة من تعاون دولتان أو أكثر حتى تظهر المنظمة فى ميدان العلاقات الدولية ، كهيئة لها سلطات محددة تباشرها لتحقيق أغراضها وأهدافها .

٣ — علاقة التنظيم الفنى بالتنظيم السياسى :

ذكرنا أن تحقيق السلم العالمى يتوقف على إيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية الخ .. للدول أعضاء الجماعة الدولية . لذلك اهتمت الدول الأعضاء فى المنظات السياسية العامة بالربط بينها وبين هذه المنظات الفنية حتى يتم التنسيق بين أوجه نشاطها ليتحقق صالح الجماعة على أكمل وجه . ولهذا فقد نصت المنظات السياسية العامة على أن من أهدافها تحقيق التعاون الدولى فى الميادين الثقافية والاقتصادية والاجتماعية .

واتجهت الآراء حتى قبل إنشاء عصبة الأمم إلى المناداة بتجميع الاتحادات المختلفة فى وحدات معينة . وعقب الحرب العالمية الأولى ، ورد فى معاهدات فرساى (القسم الثالث عشر) وفى ميثاق مكتب العمل الدولى، النص صراحة على ارتكاز السلم العالمى واستناده إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وقضت بضرورة التعاون الدولى المنظم لتحسين ظروف العمل . وبناء على اقتراح الجنرال سمطس ، نصت ديباجة عصبة الأمم والمادة ٢٣ منه على ضرورة التعاون

الدولى الجماعى فى هذه الميادين كأساس لتحقيق السلم العالمى . كما نصت المادة ٢٤ من عهد العصبة على ضرورة إشرافها على الإتحادات السابقة واللاحقة عليها وتمكين هذه الهيئات من الانتفاع من المزايا المادية والمالية والأدبية التى تتمتع العصبة بها . إلا أن تطبيق هذا النص ، أثار بعض المشاكل الإجرائية رجعت إلى أن بعض الدول المشتركة فى هذه الإتحادات ، لم تكن تتمتع بعضوية عصبة الأمم . وانتهى الرأى إلى إعطاء مجلس العصبة سلطة الوصل بين هذه الاتحادات و بين العصبة بعد موافقة الدول الأعضاء فيها ؛ كما فسر نص المادة الرابعة والعشرين على أن القصد منه هو رعاية هـذه الاتحادات والإشراف عليها ، وهو معنى أدبى يبعد به عن الإعتبارات السياسية[1] .

و بالرغم من أن محاولة الوصل التى نصت عليها المادة الرابعة والعشرون من عهد العصبة ، قد لاقت نجاحاً ضئيلاً فى العمل ، فإن واضعى ميثاق الأمم المتحدة استقروا على اتباع نفس المبدأ . غير أنهم — استناداً إلى التجارب التى مرت بها عصبة الأمم — كانوا أكثر حذراً ودقة فى التعبير عن أغراضهم .

ونجد أن مقترحات دومبارتون أوكس الأصلية[2] قد قضت بعمومية نشاط الأمم المتحدة سواء فيما يتعلق بنطاق عضويتها أو فيما يتعلق بعملياتها واختصاصاتها . واتفق فيها على أن المنظمات التى تسعى لتحقيق السلم العالمى يجب أن يمتد نشاطها إلى الميادين الثقافية والإجتماعية والإقتصادية . ذلك أن

(١) ارجع إلى كتاب Maxence Bibié ، المرجع السابق ص ٣٩ . وأنظر أيضاً Goodrich and Hambro ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) خضعت نصوص دومبارتون أوكس الخاصـة بالتعاون الإقتصادى والإجتماعى لتعديلات كثيرة فى مؤتمر الأمم المتحدة . وقد حافظ المؤتمرون على النقط الأصلية الواردة فى مقترحات دومبارتون أوكس ، إلا أنهم أدخلوا تعديلات كثيرة لتحديد هذه الفكرة وتوضيحها . ونص الميثاق على أحكام المادة ٥٥ والمادة ٥٦ التى تحكم هذا الموضوع .

إهمال هذه الأوجه المختلفة من النشاط ، يجعل الأساس الذى يستند إليه السلم العالمى ضعيفاً وتتحكم بالتالى فيه ، جماعة الدول التى ترغب — بالقوة — فى الإبقاء على الوضع القائم Status quo تحقيقاً لمصالحها الذاتية . وتبعاً لذلك نصت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمواد ١ ، ١٣ والفصول ٩ ، ١٠ على أهمية هذه الموضوعات ونظمتها تنظيماً خاصاً ، موضحة بذلك العلاقة الكبيرة التى تربط بين السلم العالمى و بين التعاون الدولى لتحقيق هذه الحاجات .

إلا أن المناقشات التى دارت فى مؤتمر الأمم المتحدة أكدت تعارض مصالح الدول وتضاربها بهذا الخصوص . فقد اتجه رأى البعض إلى إعطاء الأمم المتحدة سلطات كبيرة تجعل منها هيئة فعالة فى سبيل تحقيق التعاون الدولى فى هذه الميادين . فى حين اتجه رأى آخر إلى محاولة تقييد هذه السلطات حتى لا تتخذ الأمم المتحدة منها أساساً للتدخل فى المسائل التى تدخل فى صميم الإختصاص الداخلى للدول الأعضاء . ولذلك فقد تضمنت المادة الثانية ، وهى التى تقرر المبادىء الرئيسية التى تقوم الأمم المتحدة عليها ، وتلتزم الدول الأعضاء باحترامها ، نص الفقرة السابعة حتى يمتد قيد الاختصاص الداخلى على كل صور النشاط الذى تمارسه الأمم المتحدة . كما نجد أن اللجنة الفنية المختصة بالنظر فى التعاون الإقتصادى والإجتماعى ، قدمت تقريراً قررت فيه أنه لا يجوز للأمم المتحدة أن تتخذ من أحكام الفصلين التاسع والعاشر ذريعة للتدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء(١) .

وتحددت هذه النقطة نهائياً خلال نظر الجمعية العمومية للأمم المتحدة فى

---

(١) "The members of Committee 3 of Commission II are in full agreement that nothing contained in Chapter IX (chapter IX and X of the Charter) can be construed as giving authority to the Organisation to intervene in the domestic affairs of member states". U.N.C.I.O. Report of the Rapporteur of Committee 11/3, Doc. 861, 11/3/55 (1), p. 3-4.

قوانين التفرقة العنصرية التى أصدرتها حكومة جنوب أفريقيا . فقد هاجمت بعض الدول هذا التصرف مقررة أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزاماتها الدولية التى تقررها ديباجة الأمم المتحدة والمـــادة ١/٢ ، ٣ ، والمادة ٥٥/٣ والمادة ٥٦ ، وهى النصوص التى تقضى بالتعاون الدولى فى سبيل إقرار الحقوق الأساسية للأفراد وفى سبيل الوصول إلى تحقيق مستوى أرقى للمعيشة . . . الخ .) . ومال البعض الآخر إلى الأخذ بالميثاق و إنمـا يلزم الأعضاء بالتعاون الدولى فقط ونظراً لعـدم وجود وثيقة دولية تحدد معنى الحقوق التى يتمتع بها الأفراد ، فإن حكومة جنوب أفريقيا لا يقع عليها أى التزام دولى محدد . واقتصرت الجمعية العمومية عام ١٩٤٦ على إبداء أملها فى أن تـكون معاملة الرعايا فى جنوب أفريقيا موافقة لنصوص ميثاق الأمم المتحدة[١] .

واهتم ميثاق الأمم المتحدة بتحديد التزامات الدول الخاصة بالتعـــاون الدولى ، فنص فى المادة ٥٦ على أن يقوم الأعضاء ، منفردين أو مشتركين ، بمـا يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها فى المـادة ٥٥ الخاصة بأوجه النشاط الإجتماعى والثقافى والإقتصـادى والصحى . ونلفت النظر من الآن إلى أن هذا النص لا ينتج عنه التزام الدول بالقرارات التى تصدرها الفروع المختلفة للأمم المتحدة ، إذ ترك الميثاق للدول الأعضاء سلطة تقديرية واسعة تقرر بها مدى تعاونها معها[٢] . فالقيمة القانونية لنص المـادة ٥٦ محدودة جداً وتقتصر على إلزام الدول بالتعاون الصادق مع

(١) عادت الجمعية العمومية وقررت بتاريخ ٨ ديسمبر ١٩٤٨ أن هـذا الموضوع أصبحت له صفة دولية بعد أن أبرمت فيه معاهدات دولية . أنظر مذكرات فى المنظمات الدولية ، للدكتورة عائشة راتب ص ٦٨ .

(٢) أنظر Hans Kelsen فى كتابه *The Law of the United Nations* 1951, p. 99-100.

الأمم المتحدة كمنظمة لها كيانها الخاص ، تمارس نشاطها فى هذه الميادين ، و بعدم وضع العراقيل فى سبيل بلوغها لأهدافها . و ينتج عن ذلك ، بالتالى ، أنه فى حالة قيام الأمم المتحدة بوضع اتفاقيات متعلقة بهذه الموضوعات ، فإن الدول الأعضاء يجب عليها اتخاذ الإجراءات التشريعية الداخلية اللازمة لتنفيذها . وقد يقول البعض بإلزام الدول بالتعاون طبقاً لأحكام المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة غير أننا لا يمكننا إطلاقاً اعتبار مخالفة الدول الأعضاء لتوصيات الجمعية والمجلس الاقتصادى والإجتماعى ، مسألة من المسائل التى تهدد السلم وتؤدى إلى تدخل مجلس الأمن لفرض إجراء جماعى ضد الدولة المخالفة. فميثاق الأمم المتحدة قضى باشتراك الدول منفردين أو مجتمعين فى سبيل تحقيق الأغراض الاجتماعية والاقتصادية التى نص عليها وزاد على ذلك بتقريره إن ممارسة الأمم المتحدة لهذه الاختصاصات تتم عن طريق الوكالات المتخصصة (وهو اللفظ الجديد الذى يطلق على الاتحادات الدولية التى يوصل بينها و بين الأمم المتحدة) المنشأة وفقاً لإتفاقات حكومية .

* * *

نخلص من كل ما سبق إلى أن المنظمات الفنية الدولية أو بعبارة أخرى الاتحادات الدولية هى عبارة عن معاهدات أو اتفاقات دولية تنضم إليها الدول بقصد تحقيق أغراض جماعية محددة(١) . و يستند هذا التعريف إلى طبيعة الإتفاق المنشىء للاتحاد . غير أننا يجب ألا نكتفى ، عند تعريفنا لهذه الهيئات، بالشكل الذى تتخذه عند إنشائها و إنما يجب أن ننظر أساساً إلى الموضوعات التى يوكل إليها الإشراف عليها ، فنجد أن هذه الإتحادات إنمـا أنشئت

(١) أنظر Pillet: *Traité de droit international privé,* p. 36 et suiv.
وأيضاً Duguit: *Traité de droit constitutionnel,* t. I, p. 36.

لممارسة مجموعة من العلاقات تدخل أصلا فى النطاق الفنى الإدارى الداخلى للدول الأعضاء ، ونظراً لأهمية هذه الموضوعات ، وافقت الدول على إخراجها من الحيز الوطنى ، و إعطائها الصبغة الدولية حتى تحقق لمصالحها الذاتية أكبر قدر ممكن من الإشباع . و يمكننا إذن تقرير أن الاتحادات الدولية عامة ، هى منظمات ترتكز على معاهدات دولية ، يقصد بها تحقيق أهداف معينة ومحددة ، تشترك كافة أعضاء الجماعة الدولية فى جنى ثمراتها وخيراتها . ولا تعارض إطلاقاً بين تحديد هذه الأهداف والأغراض بدقة ، و بين عمومية الألفاظ والأحكام التى ترد فى الإتفاق . إذ من الضرورى التسهيل على الدولة حتى تقبل الإشتراك فيها ، ولا شك أن استخدام الميثاق لصيغة عامة مما يدفع الدول إلى الإنضمام إليه وخاصة أن غالبيـــة المواثيق تفتح باب الإنضمام لــكافة أعضاء الجماعة الدولية الراغبة .

و إذا كنا قد قررنا أن الإتحادات الدولية ترتكز أساساً على ميثاق قانونى تأسيسى رئيسى فإن السؤال الثانى الذى يثور فى أذهاننا هو معرفة ما إذا كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا . وقد تعارضت الآراء الفقهية بخصوص هذا الموضوع وتضاربت الأقوال ولم يستقر العمل — حتى وقت قريب جداً — على الأخذ بواحد منها و بخاصة أن غالبية مواثيقها خلت من النص عما إذا كانت تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا . وعلى العموم فهذه الفكرة سنبحثها مرة أخرى بالتفصيل عند كلامنا عن الشخصية القانونية للمنظمات المتخصصة ، وهى الاتحادات الدولية والوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمهــا الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الإقتصاد والإجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون . وأطلق الميثاق على الاتحادات التى من هذا النوع والتى

يقوم المجلس الإقتصادى والإجتماعى بالوصل بينها و بين الأمم المتحدة ، لفظ المنظمات المتخصصة لتمييزها عن المنظمات الفنية الدولية الأخرى .

المبحث الأول

تحديد معنى المنظمة المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

الفكرة الرئيسية التى أراد ميثاق الأمم المتحدة تحقيقها ، هى وجوب إشراف فروعه المختلفة على الاتحادات الدولية وتنظيم نشاطها باعتبار أن من أهم المسئوليات الملقاة على عاتق المنظمة ، الرقى بالمستوى الإجتماعى للشعوب المختلفة وتحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للناس جميعاً . وقد جعل الميثاق من منظمة الأمم المتحدة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة .

ونظراً لما يمكن أن تقوم به الاتحادات الدولية فى سبيل تشجيع التعاون الدولى وتنظيمه ، فقد خصص الميثاق لها أحكام الفصل التاسع والعاشر ، عرف فيها المنظمات المتخصصة وأبرز ضرورة وطريقة الوصل بينها و بينه .

تعريف المنظمة المتخصصة :

تنص المادة السابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة على ما يأتى :

« ١ — الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة[1] فى الإقتصاد والإجتماع والثقافة والتعليم وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها و بين الأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادة ٦٣ .

(١) خلت مقترحات دومبارتون من هذه الجملة التى أضيفت فى مؤتمر فرنسسكو ، أنظر مؤلف جودريش ص ٣٢٥ .

٢ — تسمى هذه الوكالات التى يوصل بينها و بين الأمم المتحدة فيما يلى من الأحكام بالوكالات المتخصصة[1] .

الفصل الأول

المنظمة المتخصصة تنشأ بمقتضى إتفاق يعقد بين الحكومات

أولا — الاتفاق الحكومى :

وهذا الشرط تطبيق للقواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية عامة . و يمكننا عن طريقة التفرقة بين المنظمات المتخصصة و بين المنظمات الدولية غير الحكومية — وعددها كثير — التى لا تتمتع إلا بسلطات ضئيلة إذ أنها لا تملك إلزام الدول مباشرة بمجموعة الحقوق والإلتزامات التى تقررها مواثيقها. ولقد أصدر المجلس الاقتصادى والإجتماعى قراراً ، فى ٢٧ فبراير ١٩٥٠ ، قضى فيه بأن « كل منظمة دولية لا تنشأ عن طريق الإتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمات دولية غير حكومية » . والمنظمات الدولية غير الحكومية تخضع للقانون الداخلى لدولة أو لعدة دول وتتعاون مع المنظمات الدولية الموجودة إما لأنها تلعب دوراً كبيراً فى تكوين لجانها وإما لكونها على علاقات واسعة مع المنظمات الدولية بشأن جمع المعلومات أو أى عمل آخر . وقد أقر ذلك ميثاق عصبة الأمم (م ٢٦) فيما يتعلق بالتعاون مع جمعيات الصليب الأحمر

(١) يجرى العمل على إطلاق لفظ المنظمات المتخصصة على الهيئات التى تضطلع أيضاً بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة ، والتى لم ترتبط بعد باتفاقات الوصل مع الأمم المتحدة .

الوطنية[1] . كما تنظم المادة الحادية والسبعون من ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين هذه المنظمات و بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى[2] . فتقضى بأن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه. وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائماً ، مع هيئات أهلية و بعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن » .

وكذلك يسمح توافر هذا العنصر بالتفرقة بين المنظمات المتخصصة و بين المنظمات الدولية الأخرى التابعة للأمم المتحدة التى أنشئت لتحقيق خدمات عامة دولية وأسبغ عليها نوع من الإستقلال . فبالرغم من التشابه الكبير الموجود بين منظمة الأمم المتحدة للاجئ فلسطين — وهى منظمة تابعة للأمم المتحدة وتتمتع بإدارة مستقلة وميزانية خاصة واختصاصات واسعة مماثلة لاختصاصات المنظمات المتخصصة — و بين الوكالات المتخصصة إلا أنها قد تم إنشاءها بواسطة قرار أصدرته الجمعية العمومية للأمم المتحدة . فهى لا تستند

---

(١) حرم مجلس عصبة الأمم فى ٢ يوليو ١٩٢٣ على هذه المنظمات أن تتصل مباشرة بالعصبة مما دعى مسيو Otelet السكرتير العام لاتحاد الجمعيات الدولية إلى الكتابة فى تقرير له فى ٩ يونيو ١٩٢٤ :

"Les associations internationales non-officielles sont aujourd'hui privées de tous droits spécifiques. Pourtant elles sont au nombre de 350, c'est de leur sein qu'est sortie la conception moderne de la Société des Nations et du droit international et leur oeuvre positive dans le domaine des rapports internationaux est considérable".

ارجع أيضاً إلى مذكرات فى المنظمات الدولية للدكتورة عائشة راتب ص ١١ ، وكتاب المنظمات الدولية للدكتور حافظ غانم ١٩٥٧ ص ٤٠ .

(٢) استن الوفد الأمريكى فى مؤتمر سان فرنسيسكو تقليداً جديداً ، إذ اشترك فى الوفد الأمريكى مندوبين عن المنظمات الدولية غير الحكومية . وقد أظهر هؤلاء المندوبون نشاطاً كبيراً مما دعا الأعضاء — عند وضع نصوص الميثاق الخاصة بالنشاط الاقتصادى والاجتماعى — إلى إدخال نص المادة (٧١) التى تسمح للمجلس الاقتصادى والاجتماعى باستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية .

إلى الإتفاق الحكومى الذى يميز المنظات المتخصصة عن غيرها من المنظات الدوليــة .

ثانياً — عضوية الوكالات المتخصصة :

وهذا الشرط أيضاً تطبيق للقواعد العامة التى تقصر الاشتراك فى الاتفاقات الدولية ، على الدول . غير أن هذا العنصر يرد عليه إستثناء فى بعض المنظات المتخصصة . وذلك أن القول بضرورة أستناد المنظات المتخصصة على إتفاقات حكومية دولية لا يعنى بالضرورة إقتصار عضوية هذه المنظات على حكومات الدول الأعضاء . فنحن نجد مثلا أن هيئة الصحة العالمية والاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ومنظمة اليونسكو تسمح بانضمام بعض الجماعات الإقليمية التى لا تعد دولا إليها ، وذلك نظراً للأهمية الجغرافية التى قد تتمتع بها هذه الأقاليم أو لتمتعها بسلطة التقدير اللازمة لتحق أهداف المنظمة .

كما تسمح بعض المنظات لمندوبى بعض الفئات الإجتماعية المعينة بحضور مؤتمراتها جنباً إلى جنب مع مندوبى الحكومات ، فمنظمة العمل الدولى تجمع فى مؤتمراتها بين مندوبى العمال ومندوبى أرباب الأعمال بجانب مندوبى الحكومات[(١)] ويقضى ميثاق منظمة الغذاء والزراعة بإمكان تعديله لتمثيل هيئات المنتجين الزراعيين وهيئات المستهلكين مباشرة . ومثل هذه الاستثناءات تخفف إلى حد كبير من الصبغة الحكومية لأعضاء الوكالات المتخصصة .

---

(١) وسنرى عند دراستنا لمنظمة العمل الدولية أن المادة الأولى من الميثاق تقصر عضوية المنظمة على الحكومات بجانب إشراكها لمندوبى الهيئات غير الحكومية فى أعمالها المختلفة . وبذلك اتجهت المنظمة إلى إعطاء مندوبى العمال وأرباب الأعمال عدد من الأصوات مساو لأصوات مندوبى الحكومات . كما أن مجلس الإدارة يتساوى فيه ممثلو هذه الفئات المختلفة فى حين نجد أن الموضوعات التى تهم الحكومات مباشرة مثل الميزانية وتوزيع الأنصبة يجب أن توافق عليها لجنة مكونة من ممثلين للحكومات فقط .

ولا شك أن المنظات التى تسمح بعضوية مجموعات لا يصدق عليها وصف الدولة ، لا تنتظم مع القاعدة العامة التى تقصر العضوية على الدول . والدول الأعضاء فى الوكالة لا تخضع لمبدأ المساواة المطلقة بينها و بين هذه الجماعات ، و يقتصر على إعطاء هذه الوحدات الإقليمية عضوية ناقصة ، وعضوية بالإشتراك Membres accociés تكفل لهم التمتع ببعض الحقوق وتمنعهم من الإدلاء بأصواتهم عند اتخاذ القرارات الهامة . وقد تتمتع هذه المجموعات بالعضوية الفعلية مع وضع شروط معينة يجب توافرها فى المندوب الذى ترسله لتمثيلها فى فروع المنظمة ، كأن يشترط الميثاق كون المندوب مديراً لإدارة عامة ترتبط بأوثق الروابط مع مثيلتها فى الدولة التى يتبعها الإقليم ، بل وكثيراً ما يتبع هذا المندوب الإدارة العامة فى الدولة المشرفة على الإقليم . والنتيجة أنه بدلا من أن يكون فى هذا الوضع أى افتئات على حقوق الدول ، يزيد ذلك من حقوقها ونفوذها داخل المنظمة و يصبح لها عدد من الأصوات أكبر من العدد التى تتمتع به الدول الأخرى .

ونضيف إلى ذلك ، أن تمثيل وحدات إقليمية معينة فى فروع المنظمة قد يكون له فوائد جمة ، إذ يتيح لها فرصة الإتصال المباشر بكل الإدارات العامة التى تمارس نشاطاً مشابهاً لنشاطها ، و بذلك تصل إلى تحقيق أغراضها على وجه أكمل مما لو قامت هى بالإتصال غير المباشر مع هذه الإدارات .

ثالثاً — الميثاق :

وهو الاتفاق الحكومى الذى تقوم الدول بعقده فيما بينها لتنظيم نوع معين من المصالح . وتختلف نصوص المواثيق وتتعدد تبعاً للأغراض التى ترمى الوكالات إلى تحقيقها ، كما أنها ترد فى ألفاظ عامة حتى تتيح الفرصة لأكبر عدد راغب من الدول فى الإنضمام إليها . ونحن لا يمكننا — للأسف —

استخلاص مجموعة من القواعد التنظيمية العـامة من المواثيق والقول بتطبيقها على كل المنظمات الفنية . إذ أن هذه المنظمات لازالت تحبو و يحتاج الأمر لخبرة طويلة ولتجارب سنين عديدة حتى تستقر قواعدها وتتوحد نصوصها .

وننبه هنا إلى أن لفظ الميثاق Acte Constitutiy قد لايطلق دائماً على الاتفاق المنشىء للمنظمة . فاستناداً إلى العرف الديبلومامى القديم قد يستخدم لتعريف المنظمة إسم المـكان الذى انعقد فيه المؤتمر الأول الذى وضعت فيه أحكامها . فنجد مثلا أن اتفاقيات بريتون وودز تعبر عن بنك الإنشاء والتعمير وعن صندوق النقد الدولى ، كما أن اتفاقية شيكاغو يعبر بها عن منظمة الطيران المدنى الدولية .

١ — وضع الميثاق :

تختلف مواثيق المنظمات المتخصصة إختلافاً كبيراً فى النشأة :

ا — قد تتولى دولة أو مجموعة من الدول مهمة الدعوة إلى عقـد مؤتمر تناقش فيه فـكرة عقد الإتفاق وتوضع فيه النصوص اللازمة . وقد تم إنشاء بعض المنظمات الجديدة بناء على اقتراح دولة من دول الحلفاء أثناء أو بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية . وتطبيقاً لذلك قامت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بناء على اقتراح الرئيس روزفلت بدعوة حكومات الدول الأخرى ، للاشتراك فى لجنة تحضيرية تضع مشروع اتفاقات لإنشاء بعض المنظمات التى ظهرت الحاجة إليها (منظمة الغذاء والزراعة و بعض المنظمات المالية كصندوق النقد الدولى) ، وارتـكزت الحـكومتان الفرنسية والإنجليزية على الفقرة الثانية من المـادة الخامسة والخمسون ونادت بإنشاء منظمة اليونسكو .

ب — ويتولى المجلس الاقتصادى والإجتماعى التابع للأمم المتحدة[1]. فى بعض الأحيان، مهمة الدعوى إلى إنشاء المنظمات تطبيقاً لنص المادة التاسعة والخمسون من الميثاق التى تقرر أن للأمم المتحدة أن تدعو عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة. وقد تم عن هذا الطريق إنشاء هيئة الصحة العالمية التى قام بوضع نصوصها لجنة من الخبراء، وأصدر المجلس الإقتصادى والإجتماعى قراراً بها فى ١٥ فبراير ١٩٤٦. كما أن المجلس هو الذى قام بالدعوة إلى مؤتمر الصحة العالمى الذى أقرت فيه الدول الميثاق فى يوليو ١٩٤٦ وقد حلت الهيئة الجديدة محل مكتب الصحة الدولى القديم. ولاشك أن هذه الطريقة تسمح بتطوير التنظيم الدولى حتى يساير الحاجات الجديدة التى تستجد فى المجتمع الدولى[2].

ج — وبعض المواثيق تنشأ نتيجة للتعديلات المختلفة التى أدخلت على الدساتير الأصلية لبعض المنظمات القديمة، سواء أكانت منظمات وطنية أو

(١) فيما يتعلق بالهيئات التى كانت تعمل قبل الحرب العالمية الثانية مثل اتحاد البريد الدولى والمعهد الزراعى الدولى وهى اتحادات تمتعت باختصاصات فنية محدودة ولم تخضع لإشراف عصبة الأمم أساساً، نجد أن اللجنة التحضيرية لمؤتمر سان فرنسيسكو، قد اقترحت تقليل عددها ووضع هيئة واحدة تنتظمها جميعاً. وقدمت اللجنة ثلاث حلول :
١ — تصفية أعمال هذه الاتحادات ونقل اختصاصاتها إلى منظمة متخصصة. ٢ — تصفيتها مع قيام لجنة تابعة للأمم المتحدة بأعمالها. ٣ — اندماجها فى منظمات أخرى. وبذلك أقرت اللجنة أنه بالرغم من أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى له حق تقرير استمرار هذه المنظمات فى العمل والوصل بينها وبين الأمم المتحدة، إلا أنها، نظراً لتغلب العنصر الفنى البحت عليها، لا تدخل كمبدأ فى طائفة الوكالات المتخصصة بالمعنى الذى يقصده الميثاق.

أنظر جودريش وهامبرو، المرجع السابق ص ٣٢٦.

(٢) أنشئت منظمة اللاجئين الدولية بناء على قرار من الجمعية العمومية للأمم المتحدة فى فبراير ١٩٤٦. وكان المجلس الاقتصادى والاجتماعى قد أنشأ لجنة خاصة للاجئين كلفت بوضع ميثاق هذه المنظمة المتخصصة. غير أنها كانت منظمة مؤقتة.

منظمات دولية مثل ميثاق المنظمة الدولية للمواصلات اللاسلكية وميثاق مكتب العمل الدولى الذى أنشأته معاهدات فرساى وعدل فى عام ١٩٤٦ . وتقوم الجمعية العمومية التابعة لهذه المنظمات بدعوتها إلى الانعقاد للنظر فى النصوص الجديدة التى يراد تضمينها للميثاق أو لتعديل النصوص القديمة ثم تقترح عقد اتفاق مع الأمم المتحدة حتى تصبح منظمة متخصصة طبقاً لأحكام المادة السابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة .

ولا شك أن إعطاء الأمم المتحدة سلطة إنشاء المنظمات المتخصصة مما يكفل لهذه المنظمات تنظيماً وأوضاعاً أكثر استقراراً مما لو قامت الدول بإنشائها منفردة . ولو سارت الدول على عقد مواثيق الوكالات المتخصصة داخل نطاق الأمم المتحدة لاستفادت من خبرة المنظمة الأخيرة ولأمكن بذلك توحيد القواعد العامة التى تسرى عليها جميعاً حتى نتوصل إلى وضع قانون تأسيسى واحد ، يسرى على كافة المنظمات ويرتب ويوحد أحكامها . ومن الطبيعى ترك حرية تقرير عقد هذه الإتفاقات داخل الأمم المتحدة ، للدول الأعضاء إذ لا يمكن إلزامها باتباع طريقة لا ترغب هى فيها . والتطور الطبيعى يتجه بالجماعة الدولية إلى هذا الطريق . والنتيجة الحتمية التالية هى ظهور قواعد موحدة تخضع لها كافة المنظمات الفنية التى تظهر فى المجتمع الدولى .

٢ — بدء سريان أحكام الميثاق :

تخضع مواثيق المنظمات الدولية للقاعدة العامة التى تحكم بدء سريان أحكام المعاهدات والاتفاقات الدولية . وطبقاً لذلك يختص ميثاق المنظمة بتحديد الموعد الذى تبدأ فيه أحكامه فى إلزام الدول الأعضاء . والأصل أن هذا الموعد يترتب على إيداع الدول لوثائق تصديقاتها على الإتفاق إلا أن مواثيق المنظمات

المتخصصة بدلاً من اشتراط « التصديق[١] » الذى يفترض فى الدولة صفة العضو لتأسيس ، أى وجودها ومساهمتها فى إجراءات عقد الاتفاق الدولى ، تكتفى بالإنضمام[٢] وقبول الدولة الإلتزام بأحكام الميثاق ، ويتم ذلك بإيداع وثيقة رسمية بالقبول لدى دولة معينة[٣] أو لدى الأمين العام للأمم المتحدة . ولا يخفى ما للحل الأخير (الإيداع لدى الأمين العام) من مزايا ، نظراً لما يثيره إيداع الوثائق لدى حكومة ما من إشكالات فى العمل .

ومن الطبيعى أن الآثار القانونية التى تنتج عن التصديق هى نفسها الآثار التى يرتبها قبول الدولة اللاحق للاتفاق ، وهى التزام الدولة بالأحكام الجديدة الواردة فى نصوص الاتفاق الجديد[٤] .

٣ — تعديل الاتفاق :

من الضرورى أن تتمتع مواثيق المنظمات المتخصصة بنوع من الاستقرار يسمح لها بالقيام بأعمالها دون أن تتعرض لهزات عنيفة كلما عنَّ للدول الأعضاء تغييرها . وغالبية المنظمات المتخصصة تدخل لذلك فى طائفة المعاهدات الجامدة ، إلا أنه ليس من السهل — كما يقول البعض[٥] — مقاومة ضغط الحوادث وتطور الحاجات . فقد أظهرت التجارب ضرورة مسايرة النصوص لتغير الظروف المستمر ، مما دعا البعض إلى إخضاع النصوص الجامدة لطرق

---

(١) Ratification .

(٢) Acceptation .

(٣) Etat dépositaire .

(٤) وذلك مثلا فى حالة قيام حكومتين بتمثيل دولة واحدة إذ تثور مشكلة أيهما أجدر بتمثيل الدولة فى هذه الحالة وبخاصة إذا كانت الحكومة المودع لديها تعترف بإحداها .

(٥) انظر Kopelmanas فى كتابه *L'organisation des Nations Unies,* I, Paris, 1947.

جديدة فى التفسير توسع من مداها بحيث تشمل الحاجات الجديدة للجماعة الدولية [١] .

و بعض المنظمات المتخصصة الحديثة [٢] تسمح بإجراء التعديل إذا تحققت أغلبية معينة من الدول الأعضاء حتى تواجه ما يستجد فى المجتمع الدولى من ضرورات . فمنظمة التغذية والزراعة مثلاً قد عدلت ميثاقها الأصلى عدة مرات بل وتقضى الفقرة الثانية من المادة التاسعة عشر بسريان هذه التعديلات دون حاجة إلى إيداع التصديقات . و ينتهى الأمر بأن يصبح الإتفاق الأصلى الذى صدقت عليه الدول الأعضاء مغاير فى أحكامه للنصوص الجديدة التى تربط المنظمة بالدول الأعضاء . ولا شك أن تعرض المواثيق للتغيير والتعديل المستمر مما يؤثر فى قيمة الأحكام المترتبة عليها . وخاصة للصعوبة الناتجة من تعارض هذه الأحكام وتضاربها . يضاف إلى ذلك أن الدول إذا وجدت سهولة

---

(١) ميثاق الأمم المتحدة من المواثيق المرنة نظرياً الجامدة فعلا . فالمادة ١٠٨ تتطلب لسريان التعديلات موافقة ثلثى أعضاء الجمعية العمومية وتصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة . ويضاف إلى صعوبة الحصول على هذه الأغلبية ، عدم نفاذ التعديلات التى قد تدخل بسرعة وذلك لخلو الميثاق من النص على الفترة اللازمة التى يتم خلالها إيداع التصديقات . ونظراً للظروف السياسية التى تجعل من تعديل الميثاق أمراً بالغ الصعوبة ، اضطرت الدول إلى التوسع فى تفسير اختصاصات الجمعية العامة وإلى إعطائها سلطة اتخاذ الإجراءات القهرية الجماعية بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ .

(٢) والصيغة الجديدة لنص المادة ١٩ من ميثاق منظمة الزراعة والتغذية يخلص منها أن هذه المنظمة لا تتطلب التصديق إلا إذا زادت التعديلات الجديدة من الالتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء فى حين تشترط منظمة اليونسكو التصديق إذا حصل تعديل فى أغراض أو أهداف المنظمة :

"Lorsqu'il y a modification fondamentale dans les buts de l'organisation".

ويختص المؤتمر العام بتقرير طبيعة هذا التعديل (م ٨ من الميثاق) .

تعديل النص ، فإنها تلجأ إلى تقديم المقترحات كلما أرادت حتى ولو لم تكن هذه المقترحات ضرورية أو مفيدة [١].

وإذا تطلب العرف الدولى ضرورة رضاء الدولة بالإلتزامات الدولية ورتب على ذلك عدم التزام الدولة بالإتفاقات التى لم تساهم فى عقدها ، فإن العمل يتطلب أيضاً تطوير نصوص المنظمات حتى تساير الحاجات الدولية الجديدة . ولذلك فإن التشدد فى المطالبة بإخضاع التعديلات التى لاتلقى أى أعباء إضافية على عاتق الدول الأعضاء ، إلى شروط التصديق على الاتفاقات ، هو مما لايتفق إطلاقاً مع طبيعة المنظمات المتخصصة ولا مع طبيعة الحاجات التى ترمى إلى إشباعها . فالحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وما شابهها من الأمور لصيقة بالمجتمع الدولى ، متطورة معه . ولذلك وجب البحث عن طريقة تحل بها الإشكالات والصعوبات [٢] التى قد تنجم فى العمل .

وحاولت بعض المنظمات إيجاد الحل المناسب بالنص على سريان التعديلات التى توافق عليها أغلبية معينة من الدول الأعضاء ، وإلزامها لكافة الأعضاء بعد فوات فترة زمنية معينة . وفضلت التضحية ببعض الدول الأعضاء الذين قد لا يرغبون فى الالتزام بأحكام النصوص الجديدة على تعارض أحكام

---

(١) حين قدم اقتراح مماثل إلى اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدنى الدولية ، علقت عليه اللجنة بقولها إن الاعتراف بصحة أى تعديل لم تصدق عليه الدول المعنية مما لا يتفق مع حقوق الدول الطبيعية .

(٢) بعض المنظمات تشترط تصديق الدول على التعديلات لنفاذها . وينتج عن ذلك أن النصوص الجديدة يعمل بها فقط تجاه الدول التى قبلتها ، فى حين تظل الدول التى لم تصدق عليها مرتبطة بالأحكام القديمة . ومعنى ذلك وجود تعارض بين الأحكام والالتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء فى نفس المنظمة . والنتيجة الحتمية هى إضعاف القوة الملزمة لنصوص المواثيق وثور الإشكالات عند تطبيقها إذ أن الأصل تساوى التزام الدول بأحكام الميثاق الدولى . أنظر : C. Labeyrie: *Des institutions spécialisées,* p. 28, 1953.

والتزامات الميثاق . ومن هذه المنظمات اتفاقيات بريتون وودز . كما تأخذ بنفس الطريقة منظمة العمل الدولية ، برغم خلو ميثاقها من النص صراحة على التزام كل الدول الأعضاء ، بالتعديلات التى تصدر بأغلبية معينة . فالمادة السادسة والثلاثون من ميثاقها تقضى بسريان التعديلات التى يوافق عليها المؤتمر العام إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضائه وصدق عليها ثلثى أعضاء المنظمة ومن بينهم خمس من أعضاء مجلس الإدارة . وتبرز عيوب هذه المادة فى عدم نصها على المدة اللازمة لتصديق الدول على التعديلات . مما يسمح بتصور توقف أحكام الميثاق على العمل نظراً لعدم معرفة ما إذا كان يجب الأخذ بالنصوص القديمة أو بالنصوص الجديد[1] .

ونحن نميل إلى الأخذ بنظام المرونة فى تعديل مواثيق المنظمات المتخصصة . فإذا كانت المنظمات العامة الكبرى تضع القيود أمام تعديل الاتفاقات فذلك لأنها تمس بالنعرات والمصالح السياسية للدول المختلفة ، ولمعالجتها موضوعات مرتبطة بسيادة الدول و بحقوقها الأساسية أما المنظمات المتخصصة فمن المصلحة الأخذ فيها بنظام مرن يتطور مع تطور العلاقات الإقتصادية والإجتماعية والفنية التى تهدف المنظمة إلى تحقيقها . ولذلك فإن نصوص هذه المنظمات تنص على الأحكام التى تتبع عند إدخال التعديلات عليها . وغالباً ما يقع التعديل على المسائل الثانوية (كتغيير مقر المنظمة مثلا) ومن النادر أن تتغير الأحكام الرئيسية الواردة فى المواثيق ، نظراً لأنها ترمى إلى تحقيق أهداف مشتركة مستمرة .

---

(١) راعى ميثاق منظمة الأرصاد الجوية الدولية فى المادة الثامنة والعشرون منه ضرورة جدية تحضير التعديلات الجديدة ، وبين أهمية احترام حقوق الدول الأعضاء وخاصة حقها فى التصديق وقضى بسرعة اتخاذ التعديلات التى لا تنشىء التزامات جديدة على عاتق الدول الأعضاء . غير أنه من جهة أخرى لم ينص على مدى ما تتمتع به هذه التعديلات من قوة ملزمة تجاه الدول التى لا تقبل العمل بها .

ومن المؤسف أن المنظمات المتخصصة تأخذ بطرق مختلفة مما لا يسمح بوضع قاعدة عامة تنتظم الهيئات المختلفة . و يجب أن يراعى ، عند وضع مثل هذه القاعدة ، البحث عن إجراء يسمح بتطور المنظمة مع الحاجات الدولية الجديدة ، مع الاحتفاظ لنصوص الميثاق بأكبر قدر ممكن من الوحدة تجاه الدول الأعضاء حتى لا تضطر هذه الأخيرة إلى التفضيل بين تنفيذ الإلتزام المعدل و بين الإنسحاب من المنظمة[١] .

٤ — تفسير الميثاق :

تعترف غالبية مواثيق المنظات المتخصصة ، لجمعياتها العمومية بسلطة إصدار التفسير اللازم لنصوصها الغامضة . ولا يطلب الأطراف رأى محكمة العدل الدولية[٢] إلا فى الأحوال التى لا يصل الأطراف إلى حل لها سواء عن طريق المفاوضات أو عن طريق الجمعيات العمومية للمنظات المتخصصة . وتنص مواثيق بعض المنظات على طلب التفسير من محكمة العدل الدولية دون غيرها من الهيئات ، إلا أن ذلك لا يمنع الجمعية العمومية للمنظمة من تفسير

---

(١) ومن الممكن الفصل بين النصوص المتضمنة للمبادىء الرئيسية و بين النصوص المشتملة على طرق التطبيق والتنفيذ ووضع كل منهما فى وثيقة منفصلة حتى يسهل إدخال التعديل على النصوص الأخيرة . فاختلاط المبادىء الرئيسية بالتفصيلات يترتب عليه تردد الدول فى قبول التعديلات خوفاً من المساس بالمبادىء الرئيسية التى قبلت هى الانضمام للمنظمة بناء عليها . فى حين لو تم الفصل ، لأمكن للدول إجراء التعديلات دون حاجة إلى المساس بالمبادىء الرئيسية ، وهذا مما يؤدى إلى استقرار أحكام المواثيق ويسمح بوضع القواعد العامة التى تقوم بحكمها . وخاصة أن المبادىء الرئيسية للمنظمة لا تثور الحاجة إلى تعديلها إلا إذا تغيرت الأوضاع الدولية تغيراً كبيراً . ويمكن أن نعتبر من هذه التعديلات الرئيسية ، التعديل الذى أدخلته منظمة اليونسكو عام ١٩٥٢ وسمحت بمقتضاه بوجود مجموعة جديدة من الأعضاء المشتركين membres associés وذلك لفتح باب عضويتها أمام الأقاليم التى لا تتمتع بوصف الدولة .

(٢) أو محكمة تحكيم إذا لم يعترف الأطراف باختصاص محكمة العدل الدولية .

أحكام المواثيق مباشرة أو بطريق غير مباشر عنـد معالجتها لأوجه النشاط المختلفة للمنظمة .

ونظراً لأن المنظمات المتخصصة تهدف إلى تحقيق حاجات لازمة وضرورية فإن المواثيق عادة لاتنص على الميعاد الذى ينتهى فيه العمل بها[١] . إلا بعض المنظمات المالية كالمادة السادسة عشر من اتفاقيات بريتون وودز .

---

(١) المنظمة الوحيدة التى لم يستمر العمل بها هى منظمة اللاجئين الدولية التابعة للأمم المتحدة . وهى أصلا منظمة غير دائمة .

الفصل الثانى

اختصاصات المنظمات المتخصصة

قلنا إن ميثاق الأمم المتحدة قد عرف المنظمات الدولية بأنها « الوكالات المختلفة التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة الإقتصاد والإجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون » .

وذلك يسمح لنا بإيراد الملحوظتين التاليتين :

١ — يتم الجزء الأكبر من وظائف الأمم المتحدة فى الميادين الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والصحية عن طريق المنظمات الحكومية التى تنشئها إتفاقات حكومية دولية وتربطها بالأمم المتحدة مجموعة من الإتفاقات الرضائية .

٢ — الوكالات المتخصصة هى الهيئات التى تضطلع بتبعات دولية واسعة فى الإقتصاد والإجتماع والثقافة والصحة وما يتصل بذلك من الشئون .

فالفكرة الرئيسية التى اتجه الرأى العام الدولى إلى تحقيقها فى مؤتمر الأمم المتحدة ، هو جعل الأمم المتحدة المحور الذى تدور حوله أوجه النشاط المختلفة فى الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والصحية . وأرادت الدول الكبرى إعطاء المنظمات المتخصصة (أى الهيئات التى يتم الوصل بينها و بين الأمم المتحدة) السلطة العليا ، إن لم تكن الوحيدة ، فى الميادين المختلفة وعدم السماح بوجود المنظمات الفنية المحدودة النطاق الوظيفى أو الجغرافى .

١ — ولم يظهر لفظ « التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة » فى مقترحات دومبارتون

أوكس الأصلية بالرغم من الإتفاق على ربط هذه المنظمات الفنية بالأمم المتحدة . واقترحت اللجنة (١/٣) فى موتمر الأمم المتحدة أن « مختلف الوكالات والمنظمات الحكومية التى تضطلع بتبعات واسعة فى الإقتصاد والإجتماع[١] وما شابه ذلك من الميادين » ، يجب الوصل بينها و بين الأمم المتحدة . ثم أضافت فى تقريرها الذى قدمته أن ورود النص بهـــذه الصيغة لم يقصد به منع المجلس الإقتصادى والإجتماعى من الربط بين الأمم المتحدة و بين الفئات الأخرى من المنظمات الحكومية . إلا أن اللجنة التحضيرية ميزت فى تقريرها بين المنظمات الحكومية بالمعنى الواسع الذى يشمل كافة الإتحادات الدولية التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات و بين الوكالات المتخصصة كما ورد النص عليها فى الفقرة الأولى من المادة السابعة والخمسين . وأنهت اللجنة تقريرها بأن المجلس الإقتصادى والاجتماعى له أن بعقد إتفاقات مع الهيئات المسئولة للربط بين الأمم المتحدة و بين المنظمات الحكومية الأخرى بما فيها المنظمات الإدارية ذات الصبغة الإقليمية التى لا ينطبق عليها تعريف المادة السابعة والخمسون أصلا ، إذا ظهرت الحاجة إلى ذلك . أى أن اللجنة التحضيرية قد اعترفت ضمناً بأن المنظمات الفنية الإدارية الإقليمية[٢] لا يجب اعتبارها وكالات متخصصة « تتمتع بتبعات دولية واسعة » طبقاً للمعنى الذى قصدت إليه المادة ١/٥٧ .

٢ — وتحديد « التبعات الواسعة » التى نصت عليها المادة ٥٧ أمر أكثر صعوبة . فقد أوردت اللجنة التحضيرية فى تقريرها اقتراحا يرمى إلى إنشاء تنظيمات جديدة لمارسة الوظائف التى كانت تقوم بها المكاتب الدولية ذات

---

(١) يرجع الفضل إلى الوفد الفرنسى فى إدخال فكرة التعاون الثقافى فى نصوص الميثاق كما أن الوفد البرازيلى كان له فضل إدخال فكرة التعاون الصحى وتنظيمه .

(٢) انظر جودريش وهامبرو ، المرجع السابق صفحة ٣٢٥ . وأيضاً لابيرى ، المرجع السابق صفحة ٣٣ . انظر أيضاً بوتر صفحة ١٤٦ وليونارد صفحة ٣٢٥ : ٣٩٩ .

الوظائف الفنية البحتة كاتحاد البريد العالمى والمعهد الزراعى الدولى[1] كما اقترحت التقليل من عددها والتوحيد بينها .

و يظهر من ذلك أن المجلس الإقتصادى والإجتماعى بالرغم من تمتعه بسلطة تقرير استمرار إحدى هذه الهيئات فى عملها والربط بينها و بين الأمم المتحدة ، إلا أنهـا نظراً للصبغة الفنية البحتة التى تغلب عليها ليس لها الحق فى طلب معاملتها كوكالات متخصصة بالمعنى الذى رمى إليه الميثاق . وقد تم الوصل بين هيئتين من هذه الاتحادات و بين الأمم المتحدة وهما اتحاد البريد العالمى واتحاد المواصلات اللاسلكية العالمى ، فى حين نجد أن بعض هذه الاتحادات إمتصتها وحلت محلها وكالات أخرى كمكتب الصحة الدولى وهيئة الزراعة الدولية .

ونخلص مما تقدم ، أن لفظ تبعات دولية واسعة Attributions internationales étendues الوارد فى المادة ٥٧ من الميثاق قصد به معنى جغرافى ووظيفى معين و بذلك تخرج المنظمات الفنية الإقليمية والاتحادات الإدارية ذات الطابع الفنى البحت من طائفة الوكالات المتخصصة التى تضطلع بتبعات دولية واسعة والتى أعطى لهـا ميثاق الأمم المتحدة سلطة الإشراف على كل ما يدخل فى نطاق وميادين اختصاصها .

إلا أن العرف الدولى يسير على غير ذلك الآن . فقد تغيرت الأوضاع نتيجة لتطور الموقف السياسى ، وكما تكونت منظمات سياسية دولية عديدة خارج نطاق الأمم المتحدة ، ظهرت آراء تنادى بإنشاء منظمات إدارية دولية تعمل بجانب المنظمات المتخصصة .

---

(١) وهى هيئات مارست نشاطها قبل الحرب العالميـة الثانية ولم تخضع لنظام عهد عصبة الأمم .

وقد اقتصر الأمر فى البدء على إنشاء منظمات إدارية إقليمية دولية مثل المنظمة الأوربية للتعـاون الإقتصادى[١] وهى منظمة تشارك منظمة الغذاء والزراعة التابعة للأمم المتحدة ، فى الاختصاصات الزراعية . ومنظمة ميثاق بروكسل[٢] ، تعالج لجنتها الصحية ، فى النطاق الإقليمى ، مشاكل مشابهة لتلك التى تقوم بها منظمة الصحة العالمية .

ولا شك أن ممارسة هذه الإدارات الدولية لوظائف متشابهة ، فى نفس النطاق الإقليمى — وذلك طبعاً مع تفاوت السلطات التى تتمتع بها — تثير مشاكل دقيقة وخاصة فيما يتعلق بتنظيم التعاون بينها . إلا أنه مهما بلغت أهمية هذه الإدارات الجديدة التى تقوم بعقدها دول تتشابه ميولها السياسية ، فإن نشـاطها يقتصر على النطاق الإقليمى وتظل المنظمة المتخصصة محتفظة بالصبغة العالمية .

ولقد تشعبت اختصاصات المنظمة المتخصصة نتيجة للحاجات الدولية المتزايدة ، وساعدها على ذلك ازدياد المساعدات الفنية الدولية ورغبة الدول فى تبادل المساعدة والتعاون للدفع بمستوى معيشة الشعوب المتخلفة إلى الأمام .

(١) Organisation Européenne de Coopération Economique.

(٢) Organisation du Pacte de Bruxelles.

الفصل الثالث

الوصل بين المنظمات المتخصصة والأمم المتحدة

تقضى الفقرة الأولى من المادة السابعة والخمسون بأن الوكالات المختلفة « يوصل بينها و بين الأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادة ٦٣ » فإذا رجعنا إلى نص المادة الأخيرة فسنجد أنها تقرر أن « (١) للمجلس الإقتصادى والإجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار إليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها و بين الأمم المتحدة وتعرض هذه الإتفاقات على الجمعية العمومية للموافقة عليها .

(ب) وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريقة التشاور معها وتقديم توصياته إليها و إلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .

ومن الممكن على ضوء هذه المادة تقرير المبادىء التالية .

أولا : يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بعقد اتفاقات الوصل مع الوكالات المتخصصة :

يبدو بجلاء من نص الفقرة الأولى أن الميثاق قد ألزم المجلس الإقتصادى والإجتماعى بالربط بين الوكالات المتخصصة التى تتمتع بأعباء دولية واسعة و بين الأمم المتحدة . فليس للمجلس الاقتصادى والاجتماعى — وهو الفرع المكلف بذلك — أى سلطة اختيارية بهذا الخصوص .

وتحتوى مواثيق المنظمات المتخصصة على مجموعة مختلفة من الأحكام تلزمها بالوصل بينها و بين الأمم المتحدة وتحدد لها الوسائل التى تمكنها من بلوغ هذه

الغاية . وأظهر المجلس الإقتصادى والاجتماعى فى قراره الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ والذى قضى فيه بإنشاء لجنة خاصة بعقد الاتفاقات مع الوكالات المتخصصة ، أهمية السرعة فى إتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد هذه الإتفاقات .

وقد قام المجلس الإقتصادى والإجتماعى بنشاط كبير نتج عنه الوصل بين كل الوكالات المتخصصة الموجودة و بين الأمم المتحـدة ، بواسطة اتفاقات دخلت فى دور التنفيذ بعد موافقـة كل من المجلس واللجان القانونية التابعة للوكالات المتخصصة . ومما يدعو للأسف أن ميثاق الأمم المتحدة لم يحدد موضوعات هذه الإتفاقات . إلا أننا يمكننا ، استناداً إلى نصوص الميثاق و بخاصة تلك التى حددت سلطات الفروع المختلفة للأمم المتحدة (٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ٦٠ ، ٦٢ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٦ ، ٧٠ ، ٩١ ، ٩٦) استخلاص هذه الأحكام. بالإضافة إلى قرار المجلس الإقتصادى والإجتماعى السابق ، إذ ضمنه الأحكام التى يجب النص عليها فى اتفاقات الوصل .

و يمكن تلخيص هذه الأحكام على النحو التالى :

١ — الإعتراف بمسئولية الوكالة المتخصصة فى ميادين نشاطها المختلفة .

٢ — تبادل التمثيل بين الأمم المتحدة و بين الوكالة المتخصصة دون أن يكون المندو بين حق التصويت (تطبيقاً لأحكام المادة ٧٠ من الميثاق) .

٣ — اقتراح جداول الأعمال .

٤ — اعتراف الوكالات المتخصصة بسلطة الأمم المتحـدة فى إصدار التوصيات المختلفة وتطبيقاً لذلك :

(ا) تقوم الأمم المتحدة بإصدار توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها (م ٥٨) .

(ب) للمجلس الإقتصادى والإجتماعى بصفة خاصة أن يقدم توصياته فى الأمور الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والصحية وما يتصل بهـا إلى الجمعية العامة و إلى أعضاء الأمم المتحدة و إلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٥ — للمجلس الإقتصادى والإجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصيات الجمعيـة العمومية فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه (م ٦٤) .

٦ — تقدم الوكالات المتخصصة المساعدات اللازمة لتنفيـذ قرارات مجلس الأمن تطبيقاً لأحكام المواد ٤١ ، ٤٨ من الميثاق[1] .

٧ — يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسـباً ، بالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به من شئون (م ٩١) .

٨ — للتوكيلات المتخصصة ، إذا أذنت لهـا الجمعية العامة ، أن تطلب من محكمة العدل الدولية إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

---

(١) م ٤١ « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

م ٤٨ « ١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضـاء وذلك حسبما يقرره المجلس .
٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيـذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها » .

٩ — تعاون الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة فى حل المشاكل الاجتماعية والإقتصادية والعلمية فى الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطاً كاملا من الحكم الذاتى .

وذلك بالإضافة إلى ترتيب هذه الإتفاقات ، للقواعد اللازمة لتنسيق الإتصال بين الوكالات المختلفة والأمم المتحدة ، وللوائح الإدارية والفنية ولوائح المستخدمين . كما تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها التوصيات اللازمة . و بالإضافة إلى ذلك اهتمت نصوص الإتفاقات بوجهة نظر الوكالات المتخصصة فيما يتعلق بطبيعة الآراء الاستشارية وذلك لتمكين المجلس الإقتصادى والإجتماعى من تقديم التقارير اللازمة إلى الجمعية العامة التى تختص طبقاً لنص المادة ٩٦/٢ بسلطة الإذن للوكالات المتخصصة بطلب الآراء الاستشارية من محكمة العدل الدولية .

ولقد تم عقد الإتفاقات اللازمة مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والتعليم و بنك الإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ومنظمة الطيران المدنى الدولية ومنظمة الصحة العالمية واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ومنظمة الأرصاد الدولية ، و بمقتضاها وصل بين هذه الهيئات و بين الأمم المتحدة .

ثانيا : تنسيق الوكالات المتخصصة :

أنشأ ميثاق الأمم المتحدة المجلس الاقتصادى والإجتماعى للاشراف على المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والإجماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها من الشئون ، وجعل منه هيئة مركزية يدور حولها صور النشاط المختلفة

فى هذه الميادين . ومن الطبيعى أن يعطى الميثاق بالتالى للمجلس الإقتصادى والإجتماعى سلطة الإشراف على الوكالات المتخصصة ، التى تقوم بالدور الأول فى سبيل تحقيق الأغراض سالفة الذكر التى تستهدفها الأمم المتحدة . ومن ثم يقرر الميثاق الأحكام التالية :

١ — تقدم الأمم المتحدة توصيات بقصد تنسيق سياسة الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها (م ٥٨) .

٢ — للمجلس الإقتصادى والإجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والإجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل هذه الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته فى أى مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن (م ٦٢) .

٣ — للمجلس الاقتصادى والإجتماعى أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العمومية وأعضاء الأمم المتحدة (م ٦٣) .

٤ — للمجلس الاقتصادى والإجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده تقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه (م ٦٤/١) .

ومن الوضح أن تبادل التمثيل والتقرير من الوكالات المتخصصة والأمم

المتحدة لا يثير إلا بعض المشاكل العملية ، إذ قد تكثر هذه التقارير وتتكاثر رغم تفاهة الفائدة الناتجة عن بعضها مما قد لا يفسر الجهد الذى يبذل سواء فى تحضيرها أو فى قراءتها . وعلى العكس نجد أن النصوص الخاصة بتنسيق التعاون بين نشاط هذه المنظمات و بين الأمم المتحدة ومجلس الأمة على الخصوص تثير الكثير من الإشكالات[١] ، إذ تلتزم المنظمات المتخصصة طبقاً لاتفاقات الوصل التى تعقد بينها و بين الأمم المتحدة بأن تتعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى مد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ومعاونته متى طلب المجلس الأخير ذلك طبقاً لأحكام المادة ٦٥ من الميثاق . ولا جدال فى الفائدة العظيمة التى تنتج عن التعاون بين هذه الهيئات فى الأوقات السلمية العادية . غير أن هذا الاشتراك من جانب الوكالات المتخصصة يثير الكثير من الصعوبات فى أوقات التوتر السياسى والعسكرى للجماعة الدولية . فقد أدت الحرب الكورية إلى التوسع فى تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة و إلى إعطاء الجمعية العمومية سلطات سياسية كبيرة فى حالة فشل مجلس الأمن فى فض المنازعات نتيجة لاستخدام إحدى الدول الكبرى لحق الاعتراض[٢] .

وناقشت لجنة الإجراءات الجماعية — وهى إحدى اللجان التى أنشأها قرار الاتحاد من أجل السلم — الدور الذى يمكن للوكالات المتخصصة القيام به فى تطبيق إجراءات الأمن الجماعى التى قد تصدر عن الجمعية العمومية للأمم

(١) أنظر Wilfred Jenks فى *International Coordination*, Rec. des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950, tome II.

(٢) صدر قرار الاتحاد من أجل السلم الذى نقل السلطة الرئيسية فى حفظ الأمن من مجلس الأمن إلى الجمعية العمومية بناء على اقتراح مستر أتشيسون المندوب الأمريكى فى الأمم المتحدة . انظر مذكرات فى المنظمات الدولية للدكتورة عائشة راتب صفحة ١٠١ ؛ والدكتور محمد حافظ غانم فى كتاب المنظمات الدولية صفحة ١١١ .

المتحدة . ونتج عن ذلك دعوة المجلس الاقتصادى والاجتماعى الوكالات المتخصصة لاتخاذ اللازم نحو تنظيم تعاونها مع الجمعية العمومية فى الأحوال التى تحل فيها محل مجلس الأمن . وقد وافقت معظم هذه الوكالات على الترتيبات اللازمة وخاصة أن الدول الأعضاء فيها — وهى أيضاً أعضاء فى الأمم المتحدة فى الغالب — تلتزم بمقتضى نص المادة الثامنة والأربعون بتنفيذ القرارات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات المتخصصة الدولية التى تكون أعضاء فيها . وعلى ذلك تضافرت الأغلبية داخل الوكالات المتخصصة لإصدار القرارات بمساعدة الجمعية العمومية عند اللزوم .

ومع تسليمنا بحسن النية فى التعاون التى أظهرتها الوكالات المتخصصة ، إلا أنها لم تضع الترتيبات اللازمة — وذلك كما قررت لجنة الإجراءات الجماعية — الكافية لتنفيذ تدابير القمع الجماعية التى تصدرها الجمعية العمومية . والحكمة من ذلك ترجع إلى الأسباب التالية :

(ا) خوف الوكالات المتخصصة من تداخل الاعتبارات السياسية فى هيئات تقتصر نشاطها على تيسير الحلول للمشاكل الدولية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم ، مما قد يعرقل الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف التى أنشئت الوكالات أصلا لتحقيقها . ولا شك أن قرارات عدم التعاون التى قد تصدرها الجمعية العمومية ضد دولة معينة مما يتعارض مع الأهداف الإنسانية التى تسعى هذه الوكالات إلى تحقيقها (القرار الذى أصدرته الجمعية العمومية ضد أسبانيا) .

(ب) يثير طلب عدم التعاون الذى قد تصدره الجمعية العمومية ضد دولة

تقوم بأعمال عدوانية مسائل شائكة فى العمل[1] . فغالبية مواثيق هذه المنظمات لا يرد فيها أى نص خاص بتطبيق الجزاءات على عضو فيها ، فى حالة قيامه بالعدوان . إلا أن بعض هـذه المنظمات تنص صراحة على مقاطعة دولة عضو فيها بناء على طلب الأمم المتحدة ، كميثاق اليونسكو واتفاقية المنظمة البحرية الاستشارية I.M.C.O. التى أبرمت فى ٦ مارس ١٩٤٨ .

(ح) يمكن للأمم المتحدة بهذه الطريقة التأثير فى مراكز الدول التى تتمتع بعضوية الوكالة المتخصصة برغم عدم تمتعها بعضوية الأمم المتحدة . إذ تجد نفسها من جهة مضطرة إلى التماشى إلى حد ما مع سياسة الأمم المتحدة وإلا حرمت من المزايا والفوائد التى تجنيها من الاشتراك فى هذه الوكالات . ومن جهة أخرى تتأثر مصالحها حتماً إذا ما حاولت الوكالات تطبيق الجزاءات التى تنص عليها المادة ٤١ من الميثاق ، الخاصة بقطع الصلات الجوية والبريدية واللاسلكية لما فى تنفيذ هذه الإجراءات من آثار جغرافية واقتصادية كبيرة .

وقد قامت الأمم المتحدة باتخاذ عدة إجراءات قصدت بها تنظيم التعاون بينها وبين هذه الهيئات ، وأنشأت لجنة إدارية للتنسيق ، تتكون من السكرتير العام للأمم المتحدة والمديرين العامين للوكالات المتخصصة للتوفيق بين مشروعات هذه الوكالات المختلفة . كما تنظر فى وسائل التنفيذ للوصول بها إلى تحقيق أهدافها .

وقد أظهرت التجربة صعوبة تطبيق نص المادة ٢/٦٣ إذ أنه ليس من السهل إصدار توصيات عامة تنطبق أحكامها على كافة الوكالات المتخصصة

(١) وقد امتد أثر النزاع بين الكتلة الشرقية والكتلة الغربية إلى دائرة الوكالات المتخصصة . فقد قاطعت دول الكتلة الشرقية كقاعدة عامة الوكالات المتخصصة وامتنعت عن الانضمام إليها فى أحوال قليلة . مما كان له أثره فى التقليل من عالمية نطاق هذه الوكالات .

وقد بذل المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهداً كبيراً للاحتفاظ لنفسه بسلطة التوجيه والإشراف اللازمة والمحافظة على أولوية توصياته عند التنفيذ . إلا أنه إذا تحقق ذلك نظرياً ، فليس معنى ذلك تحققه عملاً ، فقد سارت الوكالات فى أعمالها وفق المقتضيات العملية فى ميادين نشاطها المختلفة . ومن المفيد أن نشير هنا إلى أن بعض الوكالات المتخصصة المختلفة تنظر إلى محاولات الأمم المتحدة لتركيز النشاط الاجتماعى والاقتصادى فى فروعها المختلفة ، نظرة شك وتردد لتعديها على استقلالها الأصلى . وذلك رغبة منها فى الاحتفاظ بكامل حريتها تجاه فروع الأمم المتحدة المختلفة .

ومن جهة أخرى يهتم ميثاق الأمم المتحدة بتنسيق التعاون بين الوكالات المتخصصة فى علاقاتها المتبادلة ، وأولت اتفاقات الوصل التى عقدت بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة اهتمامها ، إلى تنظيم هذه العلاقات . ومن ذلك مثلاً تلتزم منظمة التغذية والزراعة طبقاً لنص المادة السادسة عشر بإخبار المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالاتفاقات التى تعقدها مع المنظمات الأخرى سواء أكانت حكومية أو غير حكومية ، قبل الارتباط بها . وأولى هذه الاتفاقات ، هو الاتفاق الذى عقد بين منظمة الغذاء والزراعة و بين مكتب العمل الدولى التى وافق عليها مجلس إدارة المكتب فى اجتماعه العاشر ، ومؤتمر هيئة الغذاء والزراعة فى اجتماعه الثالث .

وتقضى مثل هذه الاتفاقات عادة بالتعاون الوثيق بين الوكالات و بتبادل الاستشارة — فى الموضوعات المشتركة — والتمثيل فى الاجتماعات والتقارير والمعلومات ، وتوحيد لوائح استخدام الموظفين لمنع المنافسة ، وتسهيل التبادل ، والتعاون فى تقديم الخدمات العامة وخاصة الإحصاءات . كما تنص على إنشاء لجان لبحث المسائل الهامة .

المبحث الثانى

الطبيعة القانونية للمنظمات المتخصصة

أولا — الشخصية القانونية :

يطلق لفظ الشخصية القانونية على العلاقة التى تقوم بين نظام قانونى معين و بين الأشخاص الذين يتمتعون بالحقوق التى يقررها والإلتزامات التى تصدر عنه . وأشخاص أى نظام قانونى معين هم المخاطبون بأحكامه ، ولذلك ترتبط الشخصية القانونية بالشخص المخاطب بالقاعدة القانونية ، التى يقررها النظام القانونى ، وتسمح له بممارسة الحقوق المقررة والإلتزام بالأحكام الآمرة .

ولا يخفى أن معنى لفظ « الشخص القانونى » يختلف تبعاً لوجهة النظر التى يتخذها الباحث أساساً لبحثه . إلا أن المعنى القانونى الذى يرتبه اللفظ هو سلطة القيام بعمليات ترتب عليها القواعد القانونية الآثار القانونية اللازمة ، كما تشمل إعطاء الشخص القانونى أهلية التمتع بالحقوق . و بمعنى آخر حرية التصرف داخل النطاق القانونى المعين .

والقواعد القانونية التى يقررها نظام معين هى التى تقوم بتحديد الأشخاص المخاطبين بأحكامه . وتطبيقاً لهذه القاعدة تقوم القواعد القانونية الدولية بتعيين الأشخاص الذين توجه إليهم أحكام القانون الدولى[1] . ونظراً لعدم وجود المشرع فى المجتمع الدولى ، يقع على الدول عبء وضع القواعد القانونية الدولية

---

(١) ارجع إلى Akzin: *Les problèmes fondamentaux du droit international*, thèse, Paris, p. 123.

وأيضاً George Chklaver: *Les idées du Prof. Burckhardt sur le droit des gens*, Revue de droit int. pub., 1927, I, p. 422.

كما أنها تخاطب ، فى نفس الوقت ، بأحكامها . وتقوم الدول بوضع القواعد الدولية عن طريق الاتفاقات المختلفة التى تشترك فيها بملء حريتها ، كما تلتزم بالتالى باحترامها تطبيقاً للقاعدة الأساسية : العقد شريعة المتعاقدين Pacta sunt servanda

وننبه هنا أن الدول حرة فى تقرير التزاماتها ، وأى قيود ترد على هذه الحرية لا تلزم الدول ، إلا إذا قبلتها وارتضت اتباعها . فالدولة هى التى تسمح بإيراد القيود على حريتها فى التصرف ، وتحتفظ الدولة خارج هذا النطاق ، بمطلق سيادتها وحريتها . ونخلص من ذلك أن القواعد الدولية نفترض مساهمة أكثر من دولة فى وضعها ، أى تفترض وجود جماعة تتقيد بالأحكام التى تقوم بوضعها الوحدات المختلفة لها .

ونرتب على ذلك أن الدول أساساً هى التى تقول بوضع القواعد القانونية الدولية فى نفس الوقت الذى تخضع فيه لأحكامها[1] . والغرض الأصلى الذى تستهدفه هذه القواعد هو إقرار السلم والنظام بين هذه الجماعات التى لا تحكمها سلطة عليا . وبدلا من أن تقوم كل دولة — بمفردها — بإيجاد الحلول لمشاكلها السياسية والإقتصادية ، اتفقت على إنشاء هيئات تقوم بمباشرة موضوعات معينة نيابة عن الدول المشتركة ، وتلتزم الأخيرة بالنتائج والآثار الناتجة عنها . واتفق على أن تمارس هذه الهيئات إرادة واحدة بدلا من مجموعة الإرادات المختلفة للدول الأعضاء فيها . ونتج عن ذلك تمتع هذه الهيئات بسلطات واسعة للقيام بمجموعة العمليات التى اختصت بها طبقاً لمواثيقها . والتسلسل المنطقى قضى بإسباغ وصف الشخصية القانونية على هذه الهيئات لتمكينها من مباشرة نشاطها

---

(١) ارجع إلى رسالة الدكتورة عائشة راتب « الفرد والقانون الدولى » ١٩٥٥ ص ١٦ .

وتحقيق الأهداف الواردة فى مواثيقها التأسيسية [١] .

ولا شك أن تمتع هذه الهيئات الجديدة بحرية التصرف و بالتالى «بالشخصية القانونية» فى النطاق الدولى ، مما يتعارض أساساً مع مبدأ سيادة الدولة . ونحن نرى عدم التعارض بين المبدأين : فمبدأ السيادة لم يعد يعبر فى العرف الدولى عن السلطة المطلقة فى التقرير والحرية الكاملة فى العمل ، إذ أن تراضى الدول على إنشاء هذه هيئات و إعطاؤها سلطات معينة ، قد قيد من مبدأ السيادة التقليدى . فالدولة حين تقبل أحكام الاتفاق المنشىء للهيئة ، مع ما يترتب على هذا القبول من ارتباطها بقيود معينة عند التصرف فى الموضوعات التى أعطى للهيئة حق التقرير فيها ، قد وافقت بمطلق إرادتها على الارتباط بالأحكام والقرارات التى تقوم بإصدارها هذه الهيئة[٢] . وليس لها أن تشكو بعد ذلك

---

(١) وتولت محكمة العدل الدولية شرح هذه الفكرة فى رأيها الاستشارى الخاص بتعويض الأضرار التى أصابت شخصاً « الكونت برنادوت » فى خدمة الأمم المتحدة بتاريخ ١١ أبريل ١٩٤٩ .

"On doit admettre que ses membres, en lui (à l'organisation) assignant certaines fonctions avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions... Les droits et devoirs d'une entité telle que l'organisation doivent dépendre des buts et fonctions de celle-ci énoncés ou impliqués par un acte constitutif et développé dans la pratique... Selon le droit international, l'organisation doit être considéré comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont par une conséquence nécessaire, conférés, à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci...".

(٢) قدرت محكمة العدل الدولية فى قضية Wimbledon أن حق الدخول فى الاتفاقات الدولية لا ينقص أبداً من مبدأ السيادة بل إنه على العكس مظهر من مظاهرها **An attribute of State Sovereignty** فلأن الدولة تتمتع بالسيادة فإنها تصبح من أشخاص القانون الدولى وتخضع لحكم القانون . ولقد قررت هذا المبدأ لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة فى المادة ١٤ من إعلان حقوق وواجبات الدول .

Every State has the duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law". *The U.N. and the Rule of Law*, by G.G. Fitzmaurice, C.M.G. LL.B. in the Grotius society. Translations for the year 1952, Vol. 38. 1953.

من افتئات المنظمة على حقوقها المشروعة . ولو أننا تركنا لمبدأ السيادة القول الفصل فى علاقات الدول لما أصبح للقواعد الدولية أى ضرورة[١] .

والاعتراف بالشخصية الدولية لمجموعات أخرى غير الدول ، هو نتيجة تطور كبير فى الفقه والعرف الدولى . وقد اقتصر فى البدء على إسباغ الشخصية القانونية على المنظمات السياسية الكبرى (عصبة الأمم والأمم المتحدة)[٢] ، ثم

---

(١) ونحن نؤيد الاحتفاظ للدول بحقوقها الأصيلة وبمبدأ السيادة ، غير أن معنى السيادة يعبر فى نظرنا عن السيادة المقيدة أى السيادة فى الحدود القانونية المشروعة . فالدولة لازالت تتمتع بحرية التصرف اللازمة ، إلا إذا قبلت تقييدها ، فهنا تلتزم بمجموعة الحدود الجديدة بل إن مجرد قبول الدول للاتفاقات التى تحد من حريتها كدول ذات سيادة إنما هو اعتراف ضمنى بها كأعضاء فى الجماعة الدولية وكأشخاص قانونية تلتزم بالقواعد القانونيـة الدولية . ومن ثم يجب أعلى الدول احترام التزاماتها فى هـذه الميادين وإلا تعرضت لأحكام المسئولية الدولية . فمبدأ السيادة باق ، وكل ما فى الأمر أنه أصبح معبراً عن اشتراك الدولة فى جماعة دولية يحكمها مبدأ سيادة الدول واحترام الالتزامات الدوليـة والاستقلال الأشخاص القانونية الأخرى .

(٢) ١ — تتمتع الأمم المتحدة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها (مادة ١٠٤ من الميثاق) .

٢ — تتمتع الأمم المتحدة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها (المادة ١/١٠٥ من الميثاق) .

٣ — وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هـذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة (المادة ٢/١٠٥ من الميثاق) .

وأجازت الدول فى ميثاق الأمم المتحدة للجمعية العامة ، أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق المادة ١٠٥ ، وأن تقترح على أعضاء الأمم المتحدة عقد اتفاقات لهذا الغرض . وتطبيقاً لذلك أصدرت الجمعية العمومية بتاريخ ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، قراراً باتفاقية بشأن مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة وعرضتها لموافقة كل من الدول أعضـاء الأمم المتحدة .

ويمكننا أن نستخلص من هذه الاتفاقية أن عناصر الشخصية القانونية كما ثبتت للمنظمات القانونية هى :

(ا) تمتع الهيئة بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها فى بلاد كل عضو من أعضائها بأن أعطيت حق التملك وحق التقاضى وحق التعاقد . كما =

تقرر الاعتراف بشخصية المنظمات المتخصصة .

ثانيا — تطور استقلال المنظمات المتخصصة :

١ — خضعت غالبية الاتحادات الدولية قبل الحرب العالمية الثانية لقوانين دولة المقر . ولم تظهر المنظمات الحكومية الدولية كجماعات مستقلة عن الحكومات التى تشترك فيها إلا بعد الحرب الأخيرة . ونجد حتى الآن فى مواثيق بعض المنظمات المتخصصة (التى كانت أصلاً اتحادات دولية) ، بعض مظاهر هذا الخلط . فالاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية يقضى بتوجيه طلبات الانضمام بالطريق الدبلوماسى و بواسطة حكومة الدولة مقر الاتحاد .

وعلى العكس نجد أن المنظمات الدولية المتخصصة الحديثة النشأة تتمتع بالاستقلال التام تجاه دول المقر مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للغذاء والزراعة . وتشتمل اتفاقيات المزايا والحصانات التى عقدت مع دولة المقر ، على تمتعها بالتسهيلات اللازمة لرسائلها ومراسلتها ، وعدم خضوعها للقوانين المحلية ، و بحرمة المبانى التى تستعملها هذه الهيئات الدولية .

٢ — ويرد النص فى مواثيق معظم الوكالات المتخصصة على تمتعها بخصائص الشخصية الدولية ، وذلك يكفل لها الأهلية القانونية اللازمة لتحقيق أغراضها وممارسة وظائفها ، داخل أقاليم الدول الأعضاء . كما يسمح لها بالمزايا والحصانات اللازمة لأداء أعمالها . وتقضى مواثيق بعض الوكالات المتخصصة ، كميثاق منظمة الصحة العالمية ، بتحديد الأهلية القانونية للمنظمة والمزايا والحصانات اللازمة لها عن طريق اتفاقات مستقلة تقوم المنظمة بتحضيرها بعد التشاور مع السكرتير العام للأمم المتحدة ، وتعقدها مع الدول الأعضاء فيها .

= أعطيت القدرة على إنشاء القواعد القانونية الدولية عن طريق الاتفاقات التى تعقدها مع الأشخاص القانونية الدولية الأخرى .

(ب) تمتع مندوبى الهيئة وموظفيها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة .

وتطبيقاً لقرار الجمعية العمومية الصادر فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، الذى أوصت فيه بتوحيد المزايا والحصانات التى تتمتع بها الأمم المتحدة ومختلف الوكالات المتخصصة بقدر المستطاع ، و بعد تبادل المشورة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة بغية وضع القرار سالف الذكر موضع التنفيذ ، وافقت الجمعية العامة بقرارها رقم ١٧٩ (٢) الصادر فى ٢١ نوفمبر ١٩٤٩ على اتفاقية عامة خاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، وعرضتها على الوكالات المتخصصة للموافقة عليها ، وعلى كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة وكل دولة عضو فى واحدة أو أكثر من تلك الوكالات ، للانضمام إليها .

ونخلص من ذلك بالنتيجة التالية :

تتمتع الوكالات المتخصصة بالأهلية القانونية الدولية . و يجب الاعتراف بشخصية الوكالات المتخصصة كمبدأ من مبادىء القانون الدولى العام ظهر نتيجة لاعتراف الدول التى ساهمت فى التوقيع على مواثيق هــذه المنظمات ورضاها بها[1] . ولا شك أن فى ذلك تغييراً كبيراً للقواعد الدولية التقليدية الخاصة بأشخاص القانون الدولى أدى إليه التطور الطبيعى للعلاقات الدولية .

ويذهب البعض[2] إلى اعتبار هذه الوكالات هيئات فيدرالية دولية

---

(١) هذا ويمكن النظر إلى مجموعة الحقوق والالتزامات التى تقررها الاتفاقات الدولية كقواعد لما يمكن تسميته بالقانون العام للمنظمات الدولية المتخصصة "droit commun des organismes internationaux"

وقد قررت لجنة القانون الدولى العام التابعة للأمم المتحدة أن :

"La personnalité juridique internationale de l'O.N.U., des institutions spécialisées établies sous son égide et d'autres organisations internationales appelle une nouvelle définition de la règle traditionnelle du droit international relative aux sujets de droit". Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la commission du droit international. Lake Success, 1949.

(٢) ارجع إلى مؤلف لابيرى السابق ص ٤٠ .

لاحتوائها على العناصر الأساسية فى الإتحادات الفيدرالية . فعنصر الاتحاد والاشتراك ، يظهر من تمتع الدول الأعضاء بسلطة التقرير اللازمة عند اتخاذ القرارات الجماعية ، وعنصر الاستقلال يظهر من تمتع المنظمة بالحرية اللازمة لأداء أعمالها واحترامها لسلطان الدول الأعضاء فى كل المسائل التى لم ينص صراحة فى الميثاق على إعطاء سلطة الفصل فيها للمنظمة .

ثالثاً — عناصر الشخصية القانونية للوكالات المتخصصة :

بالإضافة إلى ما جرى عليه العرف الدولى من تضمين المواثيق المختلفة للوكالات المتخصصة الإعتراف لها بالشخصية القانونية ، نجد أن عناصر هذه الشخصية قد قامت بتحديدها مجموعة من النصوص الدولية الواردة فى الإتفاقات التى عقدتها هذه الهيئات مع الأمم المتحدة ، وفى اتفاقيات المقر التى تعقدها مع الدول التى تمارس فيها نشاطها ، وكذلك فى اتفاقات المساعدة المتبادلة بين هذه الوكالات ، وعلى الخصوص فى الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

وسنتولى فيما يلى شرح الأحكام العامة التى وردت فى الاتفاقات السابقة وبخاصة ما ورد منها فى الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

١ — الأهلية القانونية :

تتمتع الوكالات المتخصصة بشخصية قانونية . فلها أهلية :

(ا) التعاقد .

(ب) تملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها .

(حـ) التقاضى .

ولم يثر الاعتراف للوكالات المتخصصة بهذه الحقوق أى صعوبات عملية ، نظراً لتوافقها مع مبدأ سيادة الدولة وعدم تعارضها معه .

٢ — تبادل التمثيل :

للوكالات حق تبادل التمثيل مع أشخاص القانون الدولى الأخرى . ومن الواضح أن القصد من ترتيب هذا الحق للوكالات هو تسهيل أدائها لأعمالها ، فقد أظهر العمل ضرورة حضور مندوبى الحكومات للمؤتمرات الدولية التى تقوم الوكالات بعقدها . وبالرغم من عدم وجود ممثلين دائمين للمنظمات لدى الدول الأخرى ، فإن بعض المنظمات تأخذ بمبدأ التمثيل الدائم كمنظمة اليونسكو وكهيئة الطيران المدنى الدولية . والغالب أن تكتفى المنظمات بممثلين وقتيين تختلف سلطاتهم ومراكزهم طبقاً لظروف كل حالة على حدة . وذلك بقيام المنظمة بإرسال بعثات مؤقتة لدراسة إمكانيات تعاونها مع دولة معينة ، وقد ترسل بعثات دائمة فى صورة مكاتب محلية أو إقليمية دائمة فى بعض البلاد .

٣ — مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة :

(ا) الأملاك والأموال والأصول :

١ — تتمتع الوكالات المتخصصة وأملاكها وأصولها أينما توجد وأياً يكون حائزها بالحصانة القضائية مالم تقرر صراحة التنازل عنها فى حالة خاصة ، على أنه من المفهوم أن التنازل عن الحصانة لا يمكن أن يتناول أى إجراء من إجراءات التنفيذ (المادة ٤ من الاتفاقية العامة) .

٢ — حرمة الأماكن التى تشغلها الوكالات المتخصصة مصونة ولا تخضع أملاكها أو أصولها أينما توجد وأياً يكون حائزها لإجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو المصادرة أو نزع الملكية أو لأى شكل آخر من التدخل بإجراء تنفيذى أو إدارى أو قضائى أو تشريعى (المادة ٥) .

٣ — حرمة محفوظات الوكالة المتخصصة وجميع الوثائق التى تملكها أو تحوزها أينما توجد مصونة (المادة ٦) .

وظاهر أن مقتضى حكم هذه المواد هو عدم إخضاع الوكالة المتخصصة للقوانين المحلية لدولة المقر أو للدولة التى تمارس فيها وجوه نشاطها المختلفة . ولا يخفى ما يقتضيه ذلك من تنازل الدول عن بعض حقوقها الأصلية ، إذ ينتج عن ذلك إعطاء المبانى الدولية حق المأوى .

(ب) مزايا وحصانات ممثلى الدول الأعضاء :

١ — يتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الاجتماعات التى تدعو إليها أية وكالة متخصصة إبان اضطلاعهم بأعمالهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بالمزايا والحصانات الآتية :

(ا) الحصانة من القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية بكافة أنواعها فيما يقومون به من أعمال تتعلق بمهامهم الرسمية بما فى ذلك ما يصدر منهم شفاهة أو كتابة .

(ب) حرمة جميع الأوراق والوثائق .

(ج) حق استعمال « الرمز » فى رسائلهم وتسلم مكاتباتهم ووثائقهم برسول خاص أو فى حقائب مختومة .

(د) حق إعفائهم هم وزوجاتهم من كافة قيود الهجرة وإجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية فى الدول التى يزورونها أو التى يمرون بها أثناء تأدية أعمالهم .

(ه) ذات التسهيلات التى تمنح لممثلى الحكومات الأجنبية المنتدبين فى مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالعملة وقيود الصرف .

(و) ذات الحصانات والتسهيلات التى تمنح لنظرائهم فى المرتبة من أعضاء البعثات الديبلوماسية فيما يتعلق بأمتعتهم الشخصية .

٢ — رغبة فى أن تكفل لممثلى أعضاء الوكالات المتخصصة ، فى الإجتماعات التى تدعو إليها هذه الوكالات ، الحرية التامة فى القول والاستقلال التام فى العمل يظل هؤلاء الممثلون متمتعين بالحصانة القضائية فيما يتعلق بأقوالهم وكتاباتهم وتصرفاتهم التى تصدر عنهم أثناء تأديتهم لمهامهم حتى إذا لم يعد معهوداً إليهم داء مثل هذه المهام (م ١٤) .

٣ — لا تعتبر المدد التى يقضيها ممثلو أعضاء الوكات المتخصصة أثناء تأديتهم لوظائفهم فى الإجتماعات التى تدعو إليها تلك الوكالات فى إحدى الدول الأعضاء بمثابة مدد إقامة حيث يكون عبء الضريبة مرتبطاً بالإقامة . (المادة ١٥) .

ولا تمنح هذه المزايا والحصانات لممثلى الدول لمصلحتهم الخاصة ، بل لضمان تمتعهم بكامل استقلالهم فى تأدية وظائفهم المتعلقة بالوكالات المتخصصة . لذلك فلكل دولة الحق فى وعليها واجب بأن ترفع الحصانة عن ممثليها فى كل الحالات التى ترى فيها أن الحصانة قد تعوق سير العدالة وأن رفعها لا يمس بالغرض الذى من أجله منحت[1] .

أى أن المزايا والحصانات مرتبة بالوظيفة التى يقوم الممثل بأدائها . و يضاف إلى ذلك أيضاً ما تنص عليه المادة السابعة عشر ، من عدم العمل بهذه المزايا والحصانات فيما يتعلق بسلطات الدولة التى يكون الشخص من رعاياها أو يمثلها أو كان يمثلها .

---

(١) المادة ١٦ من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

ولا ريب فى افتئات هذة الحقوق على مبدأ سيادة الدولة . إذ يترتب عليها إلزام دولة المقر بتسهيل دخول مندو بى الحكومات الذين يرغبون فى حضور المؤتمرات الدولية التى تدعو إليها المنظمة . و بذلك تفقد الدولة الحق فى منع رعايا الأعداء من دخول أقاليمها .

غير أننا لا يجب أن نأخذ بظاهر النصوص، فقد أظهر العمل أن الالتزامات الدولية التى تخلو من الجزاءات ، تهمل ولا تحترم إلا فى أوقات السلم أو من جانب دولة تقف على الحياد فى نزاع دائر . و يتردد الكثير من الدول فى السماح بدخول أقاليمها لمندو بى الدول الذين يرغبون فى الحضور تلبية لدعوة وجهتها لهم وكالة متخصصة ، وخاصة إذا كان ذلك يفترض استقرارهم فى بلادها ، كما فى حالة المندو بين الدائمين ، وعدم خضوعهم بالتالى للوائح التى تنظم استقرار الأجانب فى إقليم الدولة .

والصعو بات التى يثيرها تطبيق هذه المزايا والحصانات كثيرة فى العمل، وقد تؤدى إلى استحاله قيام المنظمة بأعمالها . حقيقة أن المنظمات المتخصصة ،هيئات دولية كبرى يجب إعطاؤها حرية كبيرة فى العمل ، بل و يطالب البعض بضرورة تخو يلها الحرية المطلقة فى التصرف دون تدخل من جانب حكومات الدول التى تمارس فيها أعمالها ، إلا أننا من جهة أخرى لا يمكننا إغفال حقوق الدول الأساسية ، وتعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر . فهذه مسائل تجب فى الأهمية أية اعتبارات أخرى . ونحن نميل إلى الأخذ بضرورة التزام الحذر والحيطة عند إعطاء المنظمات هذه الحقوق . فإعطاء الدول الأعضاء فى المنظمة حرية إختيار مندو بيها فى المؤتمرات التى تدعو إليها ، و إسباغ المزايا والحصانات على هؤلاء الأشخاص ، وحمايتهم من السلطات المحلية وحرمان الأخيرة من حق الرقابة على العمليات التى تدور بينهم و بين دولهم الأصلية ، كما ذلك لا يتفق

مع الواقع أو مع العرف الدولى . ولقد سبق لنا أن بينا أن الدول تنضم إلى المنظمات بمحض رضاها لوضع تنظيم جماعى للمصالح المشتركة ، أى أن الدولة قد استهدفت الصالح العام عند قبولها لأحكام المواثيق . غير أنه إذا تعارض التنظيم المشترك ، مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية فلاجدال فى ضرورة تفضيل صالح الدولة . والأخذ بغير ذلك يؤدى إلى عزوف الدول عن الاشتراك فى الوكالات المختلفة وعدم المساهمة فى أعمالها . ذلك أن مبدأ السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول ، و إذا قامت دولة ما بوضع القيود عليه ، فإنها مع ذلك مقيدة بعدم المساس بعناصره الضرورية و إلا اعترفنا بوجود « السلطة العليا » التى تفرض الأحكام والالتزامات على الدول وهو مما يناقض العرف الدولى الذى جرى على تمسك الدول بمبدأ المساواة فى السيادة وانضمامها إلى المنظمات مع احتفاظها بسلطة التقرير فى المسائل التى تعتبرها من صميم اختصاصاتها .

(ج) مزايا وحصانات موظفى المنظمات المتخصصة :

١ — يتمتع موظفو الوكالات المتخصصة :

(ا) بالحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أقوال أو كتابات أو تصرفات .

(ب) فيما يختص بالمرتبات والمكافآت المالية التى يتقاضونها من الوكالات المتخصصة ، بذات الإعفاءات الضرائبية التى يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة وبالشروط نفسها .

(ح) بالإعفاء هم وزوجاتهم ومن يعولون من أقاربهم من قيود الهجرة و إجراءات قيد الأجانب .

(د) بذات المزايا المتعلقة بتحويل العملة التى تمنح لنظرائهم فى المرتبة من

أعضاء البعثات الدبلوماسية .

(هـ) بذات ما يمنح لنظرائهم فى المرتبة من أعضاء البعثات الدبلوماسية من تسهيلات خاصة بإعادتهم إلى أوطانهم — هم وزوجاتهم ومن يعولون من أقاربهم — إبان الأزمات الدولية .

(و) بإعفاء أثاثهم وأمتعتهم التى يستوردونها عند تولية وظائفهم الأول مرة إلى الدولة ذات الشأن من الرسوم الجمركية (م ١٩) .

٢ — يعفى موظفو الوكالات المتخصصة من جميع التزامات الخدمة الوطنية على أن يقصر هذا الإعفاء بالنسبة للدول التى هم من رعايا على أولئك الموظفين الذين بالنظرة لواجباتهم قد أدرجوا فى كشف أعده الرئيس التنفيذى للوكالة المتخصصة ووافقت عليه الدولة ذات الشأن ، و إذا استدعى موظفو الوكالات المتخصصة الآخرون للخدمة الوطنية فعلى الدولة ذات الشأن بناء على طلب الوكالة المتخصصة أن تؤجل بصفة مؤقتة تنفيذ أمر الإستدعاء إذا كان ذلك ضرورياً لتجنب الإخلال بسير الأعمال السياسية للوكالة (م ٣٠) .

٣ — و يتمتع الرئيس التنفيذى لكل وكالة متخصصة أو أى موظف ينوب عنه أثناء غيابه وزوجته وأولاده القصر بالمزايا والحصانات والإعفاءات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين طبقاً للقانون الدولى (م ٢١) .

وتقوم كل وكالة متخصصة بتحديد طوائف الموظفين الذى تسرى عليهم هذه المزايا والحصانات ، و يلاحظ أن هذه المزايا والحصانات ليست مقررة لمصلحة الموظفين الخاصة بل لصالح الوكالات المتخصصة ولكل وكالة متخصصة الحق فى وعليها التزام بأن ترفع الحصانة الممنوحة للموظف فى كل حالة ترى فيها أن هذه الحصانة قد تعوق سير العدالة وأن رفعها لا يمس بمصالح الوكالة المتخصصة (م ٢١) . كما تقضى المادة ٢٢ بتعاون الوكالات المتخصصة فى جميع

الأوقات مع السلطات المختصة فى الدول الأعضاء بقصد تسهيل مجرى العدالة وضمان مراعاة لوائح الشرطة وتجنب أى إساءة استعمال للمزايا والحصانات والتسهيلات التى يتمتع بها موظفوها .

ولقد سبق لنا الإشارة إلى صعوبة تنازل الدول عن حقوقها فى السيادة على رعاياها وعلى أقاليمها . ولقد أثار عدم خضوع الموظفين الدوليين للقوانين واللوائح الوطنية إعتراضات عنيفة وقفت حجر عثرة فى طريق نجاح مفاوضات اتفاقيات الإقامة ، والتصديق على الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة .

ومن جهة أخرى فإن مصلحة الوكالة فى تأمين وتأكيد حرية موظفيها فى العمل ، بالنسبة لدولهم الأصلية ، واضحة ، غيرأن كل ماتوصلت الوكالات إليه فى هذا الشأن ، تعلق بإعفائهم من التزامات الخدمة الوطنية . كما أن القواعد الخاصة بمزايا وحصانات موظفى المنظمات الدولية نبعت من تلك التى تتمتع بها بعثات لدول الدبلوماسية ومن البديهى صعوبة تصور الدولة تطبيق هذه المزايا على رعايا الذين يعملون فى الوكالات المتخصصة التى تمارس نشاطها فى أقاليمها ، وبخاصة ما تعلق منها بضريبة الدخل[1] .

وتميل المنظمات دائماً إلى المطالبة بالمزيد من الحقوق لموظفيها . وتلجأ بعض الحكومات ، تحت تأثير رغبتها فى استقرار المنظمة فى أراضيها إلى قبول شروط مجحفة بها . ونحن نرى ضرورة التزام الحدود المعقولة عند عقد مثل هذه الإتفاقيات وعدم إعطاء المنظمة هذه المزايا والحصانات إلا بالقدر الضرورى لقيامها بأعمالها . ويمكننا قصر التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية على مدير المنظمة ومساعديه مع الاتفاق على مجموعة أخرى من القواعد تقيد من حرية

(١) أنظر *The legal statute privileges immunities of the specialized agencies*, by Yuen Li Liang, Am. Jour. Int. Law, 1948, pp. 900-906.

الموظفين الدوليين مع إعطائهم اللازم لحسن سير أعمال المنظمة ونشاطها .

إساءة استعمال المزايا والحصانات :

هذا ولا يحق لسلطات الدولة أن تطلب إلى ممثلى الدول الأعضاء فى الاجتماعات التى تدعو إليها الوكالات المتخصصة ، أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الإجتماع وعودتهم منه أو إلى موظفى المنظمات ، مغادرة البلاد التى يباشرون فيها وظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية . على أنه إذا ما أساء أحد أولئك الأشخاص استعمال ميزة الإقامة ، بأن أتى فى هذه الدولة أعمالا تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية ، كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب إليه مغادرة أراضيها بشروط نصت عليها المادة ٢٥ من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة :

(ا) ألا يطلب إلى ممثلى الدول الأعضاء أو الأشخاص المتمتعين بالحصانة الدبلوماسية مغادرة البلاد إلا وفقاً للاجراءات الدبلوماسية التى تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة .

(ب) أنه إذا كان الموظف من الطائفة التى لا تسرى عليها الحصانة الدبلوماسية ، فلا يجوز إصدار الأمر إليه بمغادرة أراضى الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة وعلى أن لا تعطى هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذى للوكالة المتخصصة ذات الشأن ، و إذا اتخذت إجراءات إبعاد الموظف كان الرئيس التنفيذى للوكالة المتخصصة حق التدخل فى هذه الإجراءات لصالح الموظف الذى اتخذت ضده .

من كل ما تقدم نرى أن العرف الدولى قد جرى على إعطاء الوكالات المتخصصة مجموعة من المزايا والحصانات تسهل لها تحقيق الأغراض والأهداف

المختلفة التى تنص عليها مواثيقها . ورأينا تعارض بعض هذه المزايا والحصانات مع الحقوق الأساسية التى تتمتع بها الدول . غير أن الدولة يمكنها التخلص من هذه المشاكل عن طريق النص على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع فى الاتفاق الذى تقرر فيه للمنظمات المتخصصة هذه الحقوق . وهذا هو ما تتبعه حكومة الجمهورية العربية المتحدة « الحكومة المصرية » عند موافقتها على اتفاقيات المزايا والحصانات التى تعقدها مع المنظمات المتخصصة . فنجد مثلاً أن الاتفاقية المعقودة بين هيئة الطيران المدنى الدولية و بين الحكومة المصرية (التى وقع عليها فى ٢٧ أغسطس ١٩٥٣ ودخلت فى دور التنفيذ فى ٢٠ فبراير ١٩٥٤) قد اتبعت فى تفصيلها لمزايا وحصانات المنظمة نفس ترتيب الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة التى أصدرتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة ، ثم أوردت فى النهاية فى المادة العاشرة تحت عنوان « أمن الحكومة المصرية » أن للحكومة المصرية أن تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة البلاد . والتزمت بالإتصال بالمنظمة للاتفاق على الوسائل الضرورية للمحافظة على مصالح المنظمة ، كما التزمت الأخيرة من جهة أخرى بالتعاون مع الحكومة المصرية حتى لا يمس نشاطها بسلامة الدولة .

ولا شك أن هذه هى الطريقة المثلى لفض الإشكالات التى قد تثور و بواسطتها احتفظت الحكومة المصرية لنفسها باتخاذ ما تراه إذا أدت هذه الحقوق إلى المساس بأمن وسلامة البلاد .

الباب الثاني

تطبيقات

الفصل الأول

هيئة العمل الدولية

هيئة العمل الدولية هى جماعة من الدول قبلت أن توحد جهودها لتحقيق غاية مشتركة هى وضع الحلول الدولية للمشاكل الاجتماعية . فهى هيئة تسعى إلى تحقيق التقدم الاجتماعى وتحسين الأحوال المعيشية وظروف العمل فى العالم . وقد أنشئت هيئة العمل الدولية عام ١٩١٩ فهى إذن من أقدم الاتحادات الدولية ، وهى الهيئة الوحيدة التى تكونت بين حكومات مختلفة واستمرت فى العمل بعد الحرب العالمية الأخيرة . كما تتميز عن الاتحادات الإدارية التقليدية القديمة بالوظيفة « الشبه تشريعية » التى يقوم بها المؤتمر العام التابع للهيئة و بمساهمة بعض الهيئات غير الدولية فى أعمالها المختلفة ، إذ أن مندوبى العمال ومندوبى أرباب الأعمال ومندوبى الحكومات عناصر ثلاث تقرر معاً سياسة هيئة العمل الدولية وتهيمن على نشاطها .

وقد تم الربط بين الأمم المتحدة و بين هيئة العمل الدولية بمقتضى الاتفاق الذى وافق عليه كل من مؤتمر العمل الدولى فى ٢ أكتوبر ١٩٤٦ ، والجمعية العمومية التابعة للأمم المتحدة فى ديسمبر ١٩٤٦ .

أولا — نشأة هيئة العمل الدولية :

أثبتت التجارب بوضوح أن العدالة لا يمكن أن تسود أى نظام اجتماعى أو اقتصادى مهما كانت نتائجه المادية ناجحة ، ما لم يراع قيمة الفرد كانسان بشرى . ولقد ظلت أحوال العمال المعيشية طويلاً ، مثار صراع مرير بين

العمال و بين أرباب الأعمال . وظلت القيمة الفردية مهدرة حتى مبدأ القرن التاسع عشر ، إذ أنه برغم تقدم الآلات وتقدم مبدأ الاقتصاد الحر ، المؤسس على المنافسة الحرة ، فإن أحوال العمال ظلت كما هى . مما اضطر الكثير من الحكومات إلى التدخل للحد من استغلال أرباب الأعمال للعمال ، بوضع التشريعات اللازمة لحمايتهم و بخاصة حماية النساء العاملات والأطفال .

ونادى الكثير من المصلحين نذكر منهم ڤيلرمى و بلانكى وچول سيمون بإيجاد الحلول لمشاكل العمال ، ووجدوا آذاناً صاغية فى أوساط العمال الذين ابتدأ تأثيرهم السياسى والاقتصادى فى الانتشار ، و بخاصة بعد إعطائهم حق الاقتراع . إلا أن الفضل يرجع إلى المصلح الانجليزى رو برت أوين فى اقتراح وضع تشريع دولى للعمل . فقد قدم اقتراحه إلى الحكومات المختلفة كما قدم مذكرة بشأن تحسين حال الطبقات العمالية إلى مؤتمر الحلف المقدس Congrès de la Sainte Alliance ، طالب فيها بإنشاء لجنة خاصة للعمل غير أن مجهوداته لم تقابل بأى نجاح . وقد لاقى نفس المصير ، المشروع الذى تقدم به دانييل لجراند لوضع قانون دولى للعمل فى المصانع .

و برغم النجاح الذى لاقته هذه المجهودات الفردية ، فى الأوساط العمالية ، إلا أنها لم تلاق النجاح الذى قابلته مجموعة المؤتمرات التى توالى عقدها فى الجزء الأخير من القرن التاسع عشر ، فى الدول الأورو بية المختلفة كألمانيا وسو يسرا وفرنسا . ومن أهم هذه المؤتمرات ، مؤتمر الاتحاد العمالى الذى عقد بسو يسرا عام ١٨٨٣ ، ومؤتمر العمال واجتمع فى باريس عام ١٨٨٥ ، والمؤتمر الاشتراكى الذى أقيم فى رو بو عام ١٨٨٠ ونادى فيه المجتمعون بوضع تشريع دولى للعمل .

كما اشتركت الحكومات المختلفة ، فى نفس هذه الفترة ، فى عدة مؤتمرات

دولية لاقى بعضها الفشل ولاقى البعض الآخر نجاحاً محدوداً فى العمل . وفى مؤتمر برلين الذى تولت ألمانيا توجيه الدعوة إليه فى الفترة من ١٥ إلى ٢٢ مارس ١٨٩٠ ، اعترف المجتمعون — مندوبى ثمانية عشرة دولة — بأهمية وضع تشريع دولى للعمل . وتتابعت المحاولات بعد ذلك ، فنجد مؤتمر زيورخ من ٢٣ إلى ٢٨ أغسطس ١٨٩٧ وكان يضم علاوة على الخبراء والعلماء ، مندوبون عن المنظمات العمالية ، وتوصل إلى وضع وثيقة حدد فيها الإصلاحات العمالية المقترحة . وفى سبتمبر من نفس العام ، انعقد فى بروكسل المؤتمر الدولى لتشريع العمل ، إشترك فيه اقتصاديون من ألمانيا وفرنسا وعلى رأسهم بول بك وإيف جويو وبرنتانو واشملر ورفالوفيتش وبورجوان . واستقر فيه الرأى على إنشاء مكتب دولى للعمل وكلفت لجنة مكونة من ثلاثة أشخاص بتحضير مشروعه . وبعد سنتان من المجهودات المتواصلة ، قدمت اللجنة مشروع ميثاق لهيئة دولية أنشئت فى برن فى سبتمبر ١٩٠١ بإسم الإتحاد القانونى الدولى لحماية العمال[1] . واشتمل هذا الاتحاد على أربعة عشر وحدة وطنية عام ١٩٠٤ وعلى مكتب دولى يختص بجمع ونشر الوثائق الرسمية الخاصة بحماية العمال على إختلاف جنسياتهم . وتزايد نفوذ هذه الهيئة وقامت بوضع تشريع عمل دولى ، كما توصلت إلى وضع عدة تشريعات فى الفترة من ١٩٠٣ إلى ١٩١٣ خاصة بمنع عمل النساء والأطفال فى المصانع ليلاً وإلى تحديد ساعات العمل بالنسبة لهم .

ولم ترض الأوساط العمالية ، بالنتائج البسيطة التى توصل إليها هذا الإتحاد وخاصة أن الدول كانت تتباطأ فى تنفيذ الإصلاحات التى تعرض عليها . ولذلك فقد قامت المنظمات العمالية ومنها اتحاد العمل الأمريكى واتحاد العمل

(١) Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

الفرنسى العـام ، بعقد المؤتمرات وتبادل الرسائل والتقارير مع الحـكومات المختلفة . وقام المؤتمر النقابى لعمال الدول المتحالفة عام ١٩١٦ بوضع برنامج كامل للطلبات العمالية وطالب بتحويل الاتحاد الدولى لحماية العمال إلى مكتب عمل دولى و بتضمين معاهدات الصلح النصوص اللازمة لحماية العمال وتحسين مستوى معيشتهم .

و بالإضافة إلى ضغط الحركات العمالية على الحـكومات ، فإن هذه الأخيرة فضلت الإشتراك فى وضع تشريع عام يطبق على جميع الحـكومات ، على إصدار التشريعات الداخلية بمفردها ، وذلك خوفاً من منافسة الصناعات الأجنبية للدول التى لا تأخذ بمثل هذه التشريعات(١) . وقد كشف المندوب الإنجليزى فى مؤتمر فرساى عن الدافع الأصلى الذى دفع الحـكومات إلى تأييد هذه الفـكرة ، بالرغم من تدخلها فى صميم اقتصادياتها الداخلية . فقد أبان ما للتطور الإقتصادى من آثار إجتماعية خطيرة يخشى ، إذا لم تعالج فى وقتها ، أن تؤدى إلى الإضطراب والعنف . ولفت النظر إلى ضرورة الإهتمام بمطالب العمال والإستجابة إلى طلباتهم الخاصة بتحسين ظروف معيشتهم ، خوفاً من انتشار الآراء الثورية بينهم . واضطر مؤتمر الصلح إلى تعيين لجنة مكونة من خمس عشر عضواً لدراسة التشريع الدولى للعمل .

و بذلك شهد عام ١٩١٩ ميلاد هيئة العمل الدولية ، وقد باشرت هذه اللجنة عملها تحت رئاسة المندوب الأمريكى واتخذت أساساً لبحثها مشروع الوفد

---

(١) أنظر ليونارد ص ٤٤٨ وماندر ص ٤٠ .

"Low labor standards in any country constitute a danger to standards elsewhere and, to avoid cut-throat competition arising from low-paid labor abroad, the erection of tariff barriers would be insufficient, and only an approach to more nearly uniform conditions could provide a sound solution", 449. L.A. Mander: *Foundations of Modern World Society* (Stanford University, Calif., Stanford University Press, 1947), p. 40.d

البريطاني الذى سبق أن درسته المنظات العمالية ومنظات أرباب الأعمال الانجليزية وفى ٢٤ مارس قدمت تقريرها إلى مؤتمر الصلح ، واشتمل التقرير على مشروع اتفاقية خاصة بإنشاء جهاز دائم للتشريع الدولى للعمل . وفى ١١ أبريل وافق مؤتمر السلام على هذه المقترحات ، بعد إدخال بعض التعديلات البسيطة عليها . وفى ٢٨ أبريل وافق المؤتمر على إعلان رسمى خاص بالسياسة الاجتماعية التى يجب على الدول اتباعها وذلك استجابة للرغبات التى أظهرتها مختلف المؤتمرات الدولية . وتكون الاتفاقية والإعلان القسم الثالث من معاهدات فرساى الذى كرس لتنظيم العمل ولإنشاء هيئة دائمة له . وقد تم التوقيع على معاهدات الصلح فى ٢٩ يونيو من نفس العام .

و بعد الحرب العالمية الثانية ، تم إدخال عدة تعديلات على ميثاق هيئة العمل الدولية . ففى الاجتماع السابع والعشرين والثامن والعشرين لمؤتمر العمل العام الذى انعقد فى باريس عام ١٩٤٥ وفى مونتريال عام ١٩٤٦ ، أدخلت على نصوص القسم الثالث عشر ، الذى انفصل عن معاهدات فرساى وأطلق عليه رسمياً اسم ميثاق هيئة العمل الدولية . التعديلات الضرورية اللازمة لضمان استقلالها فى العمل . وتم ارتباط الهيئة بالأمم المتحدة عن طريق اتفاق عقد مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى تطبيقاً لنص المادة ٦٣ من الميثاق[(١)] .

ثانياً — أهداف وأغراض هيئة العمل الدولية :

تهدف الهيئة إلى تدعيم أسس السلام العالمى ببث العدالة فى النظام الاجتماعى . ولهذه الغاية تعمل الهيئة على إيجاد التعاون بين الأمم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل .

---

(١) ارجع إلى لويلييه ص ١٥١ ، وإلى ليونارد ص ٤٤٨ ، وجودريش وهامبرو ص ٣٢٧ . وبيبييه ص ٦٧ . المراجع السابق ذكرها .

و يحدد إعلان فيلادلفيا الملحق بميثاق هيئة العمل الدولية ، والذى أصدره المؤتمر العام المنعقد فى فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، أهداف وأغراض المنظمة . فقد اعتمد وفود العمال وأرباب الأعمال والحكومات فى هذا المؤتمر، إعلاناً بتأكيد المبادىء التالية التى يجب أن تستوحيها الهيئة :

١ — ليس العمل سلعة .

٢ — حيثما وجدت الفاقة فى العالم هددت الرخاء فى كل مكان ، وحرية التعبير وحرية تأليف الجمعيات ضروريتان للتقدم الاجتماعى .

و إلى جانب هذا ، يؤكد إعلان فيلادلفيا أن على هيئة العمل الدولية واجباً باستدراج جميع دول الأرض إلى اتخاذ تدابير من شأنها تحقيق ما يلى :

(ا) تشغيل جميع الأيدى العاملة بأجور تكفل المعيشة .

(ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .

(جـ) حماية الأمومة والطفولة .

(د) توفير تغذية كافية وسكن لائق وأوقات للراحة .

(هـ) حق عقد اتفاقات جماعية .

(و) إمكانيات متساوية للجميع للحصول على تعليم أفضل و إعداد مهنى أصلح واتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة وتوفير السلامة فى أمكنة العمل .

وقد اقترح البعض فى مؤتمر سان فرنسيسكو إيراد النص ، فى ميثاق الأمم المتحدة ، على دستور هيئة العمل الدولية باعتبارها الهيئة التى يقع عليها العبء الأكبر فى تحقيق تقدم ظروف العمل والضمان الاجتماعى . و برغم رفض اللجنة ٣/٢ لهذا الاقتراح ، إلا أن كافة الوفود الحاضرة أبدت استعدادها للاعتراف

بمسئولية هيئة العمل الدولية عن تحسين ظروف العمل وتقدمها . إلا أن مندوب هيئة العمل فى مؤتمر الأمم المتحدة — رغم تصريحه برغبة الهيئة فى الارتباط بالأمم المتحدة ، أكد ضرورة الاحتفاظ لها بالحرية الكاملة فى العمل وذلك لضمان تنفيذها لمسئولياتها ولضمان الاحتفاظ بقيمة أصوات العمال وأرباب الأعمال داخل المنظمة .

ثالثا — هيئة العمل الدولية :

تعمل الهيئة لتوفير التقدم الاجتماعى فى ميادين ثلاث :

١ — التشريع الدولى للعمل .

٢ — معاونة الحكومات فى النطاق الاجتماعى .

٣ — نشر مختلف المعلومات عن تطور مشاكل العمل و إذاعتها فى العالم .

(ا) التشريع الدولى للعمل :

لا شك أن وضع القواعد الدولية اللازمة لمعالجة ظروف العمل ، هى المهمة الرئيسية لهيئة العمل الدولية . وتتخذ هذه القواعد والوثائق الدولية شكل المعاهدات الدولية(اتفاقيات) كما أنها قد تصدر على هيئة توصيات . وترتكز نصوص هذه الاتفاقيات والتوصيات على مجموعة من الأبحاث تقدم عن الأوضاع الفعلية فى مختلف البلاد ، بعد مناقشتها مناقشة كاملة داخل المؤتمر . ولا بد لإقرارها من موافقة ثلثى أعضاء المؤتمر العام . وتقرر الاتفاقيات والتوصيات مجموعة من القواعد الاجتماعية الدولية . ولا تنفذ الاتفاقيات فى دولة من الدول الأعضاء إلا بعد أن تقررها وتبرمها السلطات المختصة فى هذه الدولة[١] أما التوصيات فهى عبارة عن توجيهات تستنير بها الحكومات فى أعمالها .

(١) راجع « أنباء مكتب العمل الدولى » العدد السادس ، أبريل ١٩٥٩ .

وتؤلف مجموعة الاتفاقات والتوصيات ما يسمى « بقانون العمل الدولى » وتتناول موضوعات واسعة النطاق أخصها مدة العمل والحرية النقابية والبطالة والأجور والراحة الأسبوعية والأجازات السنوية بأجر وتفتيش العمل والأمراض والحوادث المهنية والتأمينات الاجتماعية والهجرة وأحوال العمل للبحارة وعمل النساء والأطفال . وقد بلغ عدد اتفاقات العمل الدولية ١١١ اتفاقية ، صدق على ٩٦ اتفاقية منها ، عدد كاف من الأعضاء ، جعل تدخل حيز التنفيذ . كما توجد أيضاً توصيات دولية بلغ عددها ١١١ توصية . وقد بلغ عدد التقارير التى قدمتها الحكومات إلى مكتب العمل الدولى حوالى ٥٠٠٠ تقرير بينت فيه هذه الحكومات مدى قيامها بالتزاماتها المترتبة على هذه الاتفاقات . وتنصب قواعد العمل الدولى على أغلب الموضوعات المتصلة بظروف العمل فى جميع المهن و بكافة البلدان .

والاتفاقات الدولية قابلة للتعديل ،و يقوم مجلس إدارة مكتب العمل الدولى بفحص كل اتفاقية من حين لآخر ، لتقرير ما إذا كان من الضرورى أن يطلب من المؤتمر إعادة النظر فيها ، وقد تم تعديل حوالى ثمانية عشر اتفاقية كى تتمشى مع الحاجات الجديدة وذلك بحذف بعض نصوصها أو بجعلها أكثر مرونة .

و يمكن القول بوجه عام أن أية اتفاقية تدخل حيز التنفيذ ، إذا صدق عليها بلدان على الأقل (وقد يزيد هذا العدد فى بعض الأحيان) . وقد بلغ عدد الاتفاقات المنفذة حالياً ٩٢ اتفاقية من مجموع قدره ١١١ . وهناك ٢٤ اتفاقية صدقت عليها أكثر من عشرين دولة . وتشتمل بعض هذه الإتفاقات على مجموعة من القواعد الأساسية كالإتفاقية الخاصة بالعمل الإجبارى التى عقدت عام ١٩٣٠ وصدقت عليها أربع وخمسون دولة . وكذلك اتفاقات عام ١٩٤٨،

١٩٤٩ بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم والمفاوضة الجماعية (٣٥، ٣٩ تصديقاً) واتفاقية عام ١٩٤٧ بشأن التفتيش على العمل (٣٤ تصديقاً) واتفاقية المساواة فى الأجور بين الرجال والنساء وهى اتفاقية ووفق عليها منـذ سبع سنوات وصدقت عليها حتى الآن ثلاثون دولة .

(ب) المعونة الفنية :

تساهم منظمة العمل الدولية من الناحية العملية فى تحسين الأحوال المعيشة للعمال وظروف العمل بما تسديه من معونة إلى الحـكومات وبما تقرره من منح دراسية وغير ذلك من مختلف الوسائل . ولقد ظلت هيئة العمل الدولية منذ نشأتها تقوم بنوع من المعونة الفنيـة على نطاق ضيق كاف يشمل إمداد الحـكومات ، بناء على طلبها ، بالمعلومات والاستشارات بشأن وضع قواعد العمل . ولم يلبث هذا النوع من النشاط أن استكمل بإيفاد موظفين من المقر المركزى للهيئة إلى البلاد المختلفة كبعثات ذات طابع استشارى . وفى عام ١٩٤٩ قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة تنفيذ برنامج موسع للمعونة الفنية يهدف إلى معاونة البلاد التى لم تتقدم تقدماً كافياً فى تدعيم اقتصادها الأهلى عن طريق تنمية زراعتها وصناعاتها وذلك لتقرير استقلالها الاقتصادى والسياسى طبقاً لروح ميثاق الأمم المتحدة ، ويتيح لجميع سكانها أن يبلغوا مستوى أعلى من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ، بناء على طلب هذه الحـكومات . وتساهم هيئة العمل الدولية فى هذا البرنامج وتضع كل إمكانياتها فى سبيل تحقيقه . ويكاد اشتراك هيئة العمل الدولية فى هذا البرنامج الموسع ، يشمل كل الميادين الفنية المتصلة بإختصاصها . إلا أن عملها الأساسى ينصب على تنظيم اليد العاملة وعلى التدريب المهنى (كإجراء الدراسات على اليد العاملة وتنظيم الإدارات العمالية والتدريب المهنى للشباب والـكبار والمدربين والمستخدمين والتوجيه المهنى

والهيئة المهنية) . وهذا النوع من المشكلات ذو أهمية قصوى للبلاد المتخلفة التى ليس فى مقدورها تحقيق نهضتها الإقتصادية إلا إذا كان لديها يد عاملة وموظفون مؤهلون .

وتقوم هيئة العمل الدولية بتنفيذ مشروعات فى ميادين أخرى كالتعاون والحرف اليدوية والكفاية الإنتاجية وظروف العمل والضمان الإجتماعى وإدارة العمل .

(ج) نشر المعلومات :

كما يعنى مكتب العمل الدولى بجمع المعلومات عن وقائع المشكلات الإجتماعية وتطورها . ويقوم بنشر وطباعة ما يلى :

١ — مطبوعات دورية متنوعة .

٢ — تقارير معدة للاجتماعات والمؤتمرات الفنية والعامة التى تعقدها الهيئة .

٣ — تقارير لجان التحقيق (بعثات التحريات) .

٤ — دراسات ووثائق متنوعة .

رابعا — عضوية هيئة العمل الدولية :

تقضى ديباجة الميثاق والمادة ٢٣ منه وكذلك النصوص الواردة فى الجزء الثالث عشر من معاهدات فرساى بمبدأ عالمية الهيئة . فكل دولة لها الحق فى أن تصبح عضواً بالمنظمة . وقد اتجه الرأى فى البدء إلى إلزام الدول بالإنضمام إلى الهيئة ، إلا أن المادة ٣٨٧ من معاهدات فرساى اقتصرت على النص على اعتبار الأعضاء الأصليون فى عصبة الأمم ، أعضاء أصليين فى منظمة العمل الدولية . ولقد ثار التساؤل حول ما إذا كان من الممكن لدولة ما أن

تصبح عضواً فى هيئة العمل الدولية دون أن تتمتع بعضوية عصبة الأمم . وقد دعا إلى ذلك رغبة بعض الدول المنهزمة فى الانضمام إليها . وقد تركت العصبة سلطة تقرير ذلك لمؤتمر العمل الدولى المنعقد فى واشنجطون عام ١٩١٩ . الذى قرر بأغلبية الأعضاء قبول عضوية ألمانيا والنمسا ، كما اتبعت نفس الطريقة لقبول فنلندا عضواً بالهيئة .

وقد بذلت هيئة العمل الدولية مجهوداً كبيراً لضم الولايات المتحدة الأمريكية ، التى رفضت رسمياً التصديق على معاهدات فرساى . غير أن الولايات المتحدة استمرت فى مقاطعة دورات المؤتمر العام السنوية حتى عام ١٩٣٣ ، حين أرسلت مراقبين رسميين لحضـــور اجتماعاته . وقد طالب الأخيرون عند عودتهم، بضرورة التعاون التام بين الولايات المتحدة الأمريكية وبين الدول الأعضاء فى الهيئة . ووافق الـكونجرس عام ١٩٣٤ على انضمام الولايات المتحدة إلى عضوية الهيئة مع التحفظ بألا يترتب على هذا الانضمام التزام الولايات المتحدة بالنصوص الأخرى الواردة فى معاهدات فرساى . وبذلك أصبحت الولايات المتحدة عضوا بالمنظمة فى ٢٠ أغسطس ١٩٣٤ .

وبما أن العضوية فى عصبة الأمم ، يترتب عليها بالتالى عضوية هيئة العمل الدولية ، فقد أصبحت روسيا عضواً فى سبتمبر ١٩٣٤ . ووصل عدد الدول الأعضاء ١٩٣٤ إلى ٦٢ دولة .

وتقرر المادة الأولى من ميثاق هيئة العمل الدولية ، عالمية نطاق الهيئة ، وتحدد بدقة الدول الأعضاء ، فتقرر :

(١) الأعضاء الأصليون ، وهى الدول التى تمتعت بالعضوية قبـل عام ١٩٤٥ .

(ب) الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقبل الالتزام بميثاق المنظمة .

(ﺟ) الدول التى يقبل انضمامها مؤتمر العمل الدولى بأغلبية ثلثى الأعضاء، (ويجب أن يشمل هذا العدد مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت) .

وينص الميثاق على إعطاء الدول الأعضاء الحق فى الانسحاب من هيئة العمل الدولية بشرط أن يتم إخطارها بذلك قبل سنتين من تاريخ التنفيذ .

خامسا — فروع هيئة العمل الدولية :

تتكون هيئة العمل الدولية من فروع ثلاث :

١ — المؤتمر العام :

ومهمته الرئيسية وضع و إعداد التشريع الاجتماعى الدولى . ويجتمع عادة مرة واحدة كل عام على الأقل (م ٣) . ويتكون من وفود وطنية يضم كل منها أربعة مندوبين ، إثنان عن الحكومات ، ومندوب عن العمال Salariat ومندوب عن أرباب الأعمال Patronat . ويتم تعيين المندوبين غير الحكوميين بواسطة حكومة الدولة بالاتفاق مع منظمات العمال وأرباب الأعمال الأكثر تمثيلا فيه[١] . ويدلى كل مندوب بصوت واحد يعبر به عن رأيه الشخصى . وتصدر القرارات بأغلبية ثلثى الأصوات[٢] .

ويظهر بجلاء أن المؤتمر يجمع على قدم المساواة بين الطبقات الاجتماعية المختلفة و بين مندوبى الحكومات[٣] . وهذا مما يسهل على المؤتمر التوفيق بين

---

(١) Organisations professionnelles.

(٢) قد يدلى مندوب العمال أو مندوب أرباب الأعمال برأى مخالف لرأى مندوب حكومة البلد التى يمثلها .

(٣) وقد نتج تمثيل المصالح المختلفة فى المؤتمر العام ، عن مطالب العمال بجعل هيئة العمل الدولية برلمان دولى حرفى . أنظر لوبليه المرجع السابق ص ١٤٧ وبيبييه المرجع السابق ص ٧٢ .

المصالح المتعارضة لهذه الفئات الثلاث ، مسترشداً بالصالح العام . وهذا العنصر يميز المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية عن سائر الجمعيات العامة المختلفة التابعة للمنظمات الدولية الأخرى . وتأييداً لهذه الصفة تنص المادة الرابعة من الميثاق ، على أنه فى حالة عدم تعيين أحد العضوين غير الحكوميين ، فإن العضو الآخر له حق الاشتراك فى المناقشات مع حرمانه من حق التصويت .

وللمندوبين الحق فى اصطحاب الخبراء الفنيين اللازمين لمعاونتهم فى أعمالهم .

وتعطى المادة السادسة عشر للمؤتمر العام ولحكومات الدول الأعضاء الحق فى إدراج الموضوعات فى جدول الأعمال ، بشرط موافقة المؤتمر العام بأغلبية ثلثى الأعضاء . وللدول الحق فى الطعن فى جدول الأعمال . ولا شك أن فى ذلك خروج على القاعدة العامة فى المؤتمرات الدولية ، التى تقضى بضرورة اتفاق الدول على الموضوعات المطروحة على بساط البحث .

ويعين المؤتمر العام رئيسه وثلاث نواب له ، وله أن ينشىء من اللجان المختصة بتقديم التقارير عن الموضوعات المعروضة عليه ، ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . كما يقوم بوضع لوائحه الخاصة .

وتصدر القرارات — فيما عدا الأحوال التى ينص عليها صراحة — بأغلبية الأصوات . وتلتزم حكومات الدول الأعضاء بعرض قرارات المؤتمر — حتى لو عارض مندوبوها إصدارها — على الهيئات الداخلية المختصة للتصديق عليها ولإصدارها فى شكل قانون أو لاتخاذ أى إجراءات أخرى[1] . وللهيئات الداخلية مطلق الحرية فى التقدير فإما أن تقبلها كما هى وإما أن ترفضها ككل

(١) إلا إذا كان المؤتمر قد قرر لها وضعاً خاصاً طبقاً لنص المادة ٣/١٩ نظراً لحالة نظمها الصناعية والجوية أو لأى أسباب أخرى تجعل ظروف العمل داخل الدولة مختلفة عنها فى الدول الأخرى .

إذ لا يدخل فى اختصاصها سلطة تعديلها . والدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية أو التى لم تتخذ الإجراءات اللازمة لوضع التوصية موضع التنفيذ تلتزم طبقاً لنص المادة ١٩ بإرسال تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية وعما هو ممارس عملياً داخل البلد(١) .

وقد خضعت إجراءات المناقشة فى المؤتمر العام لتعديلات كثيرة . فقد جرى المؤتمر فى البدء على التصويت على التوصيات والاتفاقات فى نفس دور الانعقاد ، مما نتج عنه إصدار مجموعة من النصوص ينقصها النضوج والدقة الكافية مما ترتب عليه تردد الدول فى تنفيذها . واستقر الرأى عام ١٩٤٤ على الأخذ بنظام « القراءة الثانية » double lecture . وطبقاً له ، لا تصبح الاتفاقات ملزمة إلا إذا وافق عليها بالتوالى مؤتمرين متتالين . فبعد أخذ الأصوات يرسل النص إلى الحكومات المختلفة لتقوم بدراسته دراسة مستفيضة قبل انعقاد المؤتمر الثانى .

غير أن الأخذ بهذا النظام أثار مشاكل جديدة ، إذ تعددت مقترحات الدول وتعديلاتها مما جعل من الصعب اتخاذ المؤتمر لأى قرارات فى اجتماعاته التالية . وفى عام ١٩٢٦ قرر المؤتمر الأخذ بنظام جديد يقتصر بمقتضاه على دراسة عامة للنقاط التى تحكم الموضوع المعروض ، ويتخذ قراراً بأغلبية الثلثين بعرض الموضوع على المؤتمر الثانى مع تحديد موضوعات البحث والمناقشة . ويسمح هذا النظام لجماعة الدول بإبداء رأيها وبقصر المناقشة على الأجزاء التى يمكن للدول الوصول إلى اتفاق بشأنها . وأخذت المادة ١٤ من ميثاق هيئة العمل الدولية بهذه الطريقة ، وتنص ، علاوة على ذلك على ضرورة

(١) قصت اتفاقية لندن (١٦ نوفمبر ١٩٤٥) بنفس الأثر لقرارات المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو .

دراسة مجلس الإدارة وتحضيره لهذه الموضوعات دراسة مستفيضة وباستشارة الدول المعنية عن طريق عقد المؤتمرات الفنية التحضيرية أو بأى طريقة أخرى، قبل انعقاد المؤتمر العام .

وتؤخذ الآراء بعد قفل باب المناقشة ، ويدلى كل مندوب سواء أكان حكومياً أو عمالياً أو من أرباب الأعمال برأيه الشخصى بصرف النظر عن جنسيته (م ٤) .

٢ — **مجلس الإدارة :**

وهو الجهاز التنفيذى للهيئة ، ويدير أعمال مكتب العمل الدولى وأعمال اللجان الداخلية المختلفة بهيئة العمل الدولية . ويتألف المجلس من عشرين مندوباً عن الحكومات وعشر مندوبين عن أصحاب العمل وعشر مندوبين عن العمال . ويتم انتخاب مندوبى العمال وأرباب الأعمال بواسطة الوفود الحرفية فى المؤتمر العام . وينص الميثاق على ضرورة تمثيل الدول الصناعية الكبرى بالمؤتمر .

ويتمتع مجلس الإدارة بسلطات واسعة طبقاً لنص الماده ١٤ من الميثاق ، وهى نفس اختصاصات اللجان الدولية والمجالس الدائمة للاتحادات الدولية .

٣ — **مكتب العمل الدولى :**

وهو السكرتارية الدائمة للهيئة ، ومركزه جنيف . ويرأسه مدير يعينه مجلس الإدارة ، ويعاونه فى عمله مجموعة من الموظفين . والسكرتارية لها الصبغة الدولية ، ويتمتع موظفوها بالحصانات والمزايا اللازمة لحسن أدائهم لوظائفهم.

ويسأل مدير مكتب العمل الدولى أمام مجلس الإدارة عن أعمال المكتب،

وله الحق فى حضور جلسات مجلس الإدارة . ويقوم بأعمال السكرتارية وبالتحضير للمؤتمر العام للهيئة (م ١٥) . ويحضر تقريراً سنوياً عن أعمال الهيئة والنتائج التى توصلت إليها ، ويعرض هذا التقرير على المؤتمر العام (م ٢) . وللمكتب اختصاصات واسعة :

فهو يختص بكل ما يمس التنظيم الدولى للعمل وحالة العمال ونظام العمل ويقوم بتحضير جدول أعمال المؤتمرات . ويقوم بإدارة أنواع النشاط العمالية وينسقها ويجمع الوثائق الواردة إليه من جميع أنحاء العالم ويدرسها ويقوم بإصدار النشرات والمطبوعات المختلفة . كما يقوم بتأدية كل الخدمات التى تطلب منه وبخاصة ما تعلق منها بالموضوعات الصناعية ذات الأهمية الدولية .

والمكتب على اتصال مستمر بالدول الأعضاء، سواء عن الطريق الدبلوماسى أو مباشرة ، إذ أنه على اتصال مباشر بالإدارات الداخلية التى تهتم بالمسائل العمالية . وقد توسع المكتب فى تفسير نص المادة ١١ مما أدى إلى قيام الدول بتعيين ملحقين إجتماعيين للربط بينها وبينه . وقام بتعيين مراسلين وطنيين فى بعض البلاد وأنشأ مكاتب اتصال تسمح بمراقبة تحركات الحياة الإقتصادية بين المنظمات العمالية وأرباب الأعمال[1] .

سادسا — الطبيعة القانونية لمنظمة العمال الدولية :

تدخل هيئة العمل الدولية فى فئة الاتحادات الدولية التى ترمى إلى تحقيق

---

(١) للمكتب العمل الدولى فروع فى الدول المختلفة (وقد افتتح مكتب فرعى تابع لمكتب العمل الدولى ، مقره القاهرة ، عام ١٩٥٩) كى يتسنى للمكتب ضمان وجود اتصال أكثر مباشرة بالأوساط الحكومية وأصحاب العمل والعمال ، ولكى يكون على علم مستمر بنواحى النهوض الاقتصادى والاجتماعى . وللتعريف بهيئة العمل الدولية ، ولكى يضع فى متناول من يهمهم الأمر كافة مطبوعات مكتب العمل الدولى كما أنه يقوم بمساعدة بعثات المعونة الفنية التى يوفدها مكتب العمل الدولى .

أغراض إدارية واجتماعية وتبعاً لذلك تخضع للقواعد الأساسية التى تحكم الاتحادات الدولية وبخاصة فى أشكالها الحديثة . فالهدف الأساسى الذى تسعى إلى تحقيقه هذه الهيئة ، هو تقدم وتطور التشريعات الدولية العمالية ، وحماية العمال من عنت الحكومات وأرباب الأعمال .

غير أن المنظمة تتميز عن الاتحادات الدولية بعناصر مهمة .

١ — نجد فيها بجوار مندوبى الحكومات ، مندوبين عن العمال وعن أرباب الأعمال . ويتمتع كل منهم بالحق فى الإدلاء بصوته فى المناقشات دون أى اعتبار للعوامل الوطنية .

٢ — تؤخذ القرارات فى المنظمة بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة .

٣ — تتمتع قرارات المؤتمر العام بقوة أكبر من تلك التى تتمع بها قرارات الجمعيات العمومية للاتحادات الدولية الأخرى . إذ تلتزم الدول بتنفيذها بحسن نية .

٤ — برغم تضمين معاهدات الصلح ، لميثاق هيئة العمل الدولية ، إلا أنها لم تخضع لسلطات العصبة بعكس سائر الاتحادات الدولية .

ونخلص من كل ذلك إلى أن هيئة العمل الدولية لها صفة خاصة sui generis واضحة .

العلاقة بين هيئة العمل الدولية وعصبة الأمم : ورد ميثاق هيئة العمل الدولية كما سبق لنا أن ذكرنا فى القسم ١٣ من معاهدات فرساى . وعلى ذلك تمتعت فروع الهيئة بالاستقلال التام ، ولم تخضع لأى رقابة أو تدخل من جانب عصبة الأمم . ولم يوجد ، عملا ، بين المنظمتين إلا القدر الضرورى من العلاقات

اللازمة للوصول بها إلى تحقيق الأغرض المشتركة وهى تحقيق العدالة الاجتماعية والسلم العالمى .

وقد نصت معاهدات فرساى على طرق الوصل بين العصبة و بين هيئة العمل الدولية :

ا — نصت المادة ٣٩٢ بأن تتخذ المنظمة مقراً للمكتب فى نفس مقر العصبة .

ب — وتقرر المادة ٣٩١ عقد المؤتمرات العمالية العامة فى مقر العصبة إلا إذا قضى بعكس ذلك ذلك مؤتمر سابق بأغلبية الثلثين .

ج — وتنص المادة ٣٩٨ على إعطاء مكتب العمل الدولى الحق فى طلب مساعدة السكرتارية العامة التابعة لعصبة الأمم كلما رأى المكتب ذلك .

د — ونجد أن المادة ٣٩٩ قد وضعت على عاتق ميزانية عصبة الأمم[١] كل مصاريف لجان منظمة العمل الدولية ، ولاشك أنه قد يستفاد من هذا النص خضوع هيئة العمل الدولية لعصبة الأمم . غير أن الإتفاق استقر على إحالة الجمعية العامة لعصبة الأمم ، إلى مجلس الإدارة التابع لهيئة العمل الدولية ، سلطة الرقابة على مصاريفها .

(ه) كما نجد أن المادة ٣٢٢ تقضى بأن التعديلات المقترحة على القسم الثالث عشر والتى يقررها المؤتمر العام بأغلبية الثلثين ، لا تصبح نافذة إلا إذا صدقت عليها الدول الأعضاء فى مجلس عصبة الأمم وكذلك ثلثى أعضاء العصبة .

---

(١) لهيئة العمل الدولية طبقاً لنص المادة ١٣ الحق فى اتخاذ الإجراءات المالية اللازمة مع الأمم المتحدة .

غير أن الغرض الذى هدف هذا النص إلى تحقيقه هو تسهيل التصديق على التعديلات مع المحافظة على حقوق الدول الكبرى .

وإذا رجعنا إلى العرف الدولى فى فترة ما بين الحربين العالميتين فسنجد أن التعاون بين المنظمتين الدوليتين كان مرضياً للغاية ، وأنهما اتجهتا دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة : إلا أن الفصل بين المنظمتين فى العمل سمح لهيئة العمل الدولية بالمحافظة على كيانها ووجودها ، فى حين فقدت عصبة الأمم كل سلطاتها قبل الحرب الأخيرة ، واختفت من الميدان الدولى عملا قبل أن تحل الأمم المتحدة محلها قانوناً .

وقد ثار النقاش حول مصير هيئة العمل الدولية بعد أن حلت الأمم المتحدة محل عصبة الأمم . إلا أن المؤتمر السابع والعشرين المنعقد فى باريس عام ١٩٤٥ أعد وثيقة عدل بها نصوص هيئة العمل الدولية حتى يسمح لها بالانفصال تماما عن العصبة . ووافق عليها مؤتمر مونتريال عام ١٩٤٦ ، كما سبق[١] لنا الذكر .

وقد أبدت هيئة العمل الدولية ، فى مؤتمر فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، استعدادها التام للتعاون مع كل الهيئات الدولية فى نطاق الأمم المتحدة ، كما أن الأمم المتحدة اعترفت بضرورة التعاون مع المنظمات الدولية . ونتج عن هذه الرغبات المشتركة ، عقد اتفاق الوصل بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى وهيئة العمل الدولية فى ١٤ ديسمبر ١٩٤٦ واعترف بها فيه كوكالة متخصصة[٢] .

---

(١) ارجع إلى مؤلف جودريش وهامبرو صفحة ٣٢٧ .

(٢) تنص المادة ١٢ من الميثاق على تعاون الهيئة مع المنظمات العامة الدولية التى تكلف بالإشراف على تحقيق التعاون بين المنظمات الدولية المتخصصة ومع المنظمات العامة الدولية التى تضطلع بمسئوليات مشابهة . وبناء على ذلك تم عقد اتفاق بين هيئة العمل الدولية وبين =

ونخلص من ذلك أن هيئة العمل الدولية تتمتع بنفس الطبيعة القانونية التى تتمتع بها الوكالات المتخصصة . وتقضى المادة ٣٩ من ميثاق هيئة العمل الدولية بتمتعها بالشخصية القانونية ، وبخاصة أهلية التعاقد وأهلية اكتساب ملكية الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وأهلية التقاضى أمام المحاكم .

سابعا — الآثار القانونية لقرارات هيئة العمل الدولية :

تتمتع قرارات المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية (الاتفاقات والتوصيات) بقيمة قانونية محددة . وقد اتجه الرأى فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ إلى قصر هذه القوة القانونية على الاتفاقات بل وطالبت الوفود الفرنسية والإيطالية بإعطائها القوة الملزمة طالما عقدت تحت إشراف العصبة . ولاشك أنه لو كان قد تم تنفيذ هذا الاقتراح ، لامتلكت هذه الاتفاقات قوة كبيرة ولتمتع المؤتمر بنفوذ كبير على الدول الأعضاء . إلا أن هذا الاقتراح قوبل بمعارضة شديدة من الولايات المتحدة الأمريكية التى قضت باستحالة قبول مثل هذا الوضع ، نظراً لمنع الدستور الفيدرالى الأمريكى السلطة المركزية من تنفيذ الاتفاقات الدولية التى تمس بسلطة الولايات ، قبل عرضها عليها . وقد أيدت كندا هذا الإعتراض . ولذلك فقد تم الأخذ بالحل الوسط الذى قدمه الوفد البريطانى والذى قضى باحترام سيادة الدولة وسلطات هيئاتها التشريعية . ووافق المؤتمرون على نص المادة ٤٠٩ بعد إضافة القرارات التى تصدر على شكل توصيات إليها . ولاشك

= جامعة الدول العربية فى مايو ١٩٥٨ . ويحدد هـذا الاتفاق الذى وافق عليه مجلس إدارة مكتب العمل الدولى ومجلس جامعة الدول العربية مبادىء ووسائل التعاون بين الهيئتين . ويقضى بانتظام تبادل المشورة بينهما بشأن المسائل ذات الأهمية المشتركة وذلك لتيسير تحقيق أهداف هيئة العمل الدولية تحقيقاً فعالاً م (١) . وتهدف نصوص الاتفاق الأخرى إلى الاستفادة من البيانات الإحصائية والتشريعية وإلى تبادل التمثيل والمعلومات بين الهيئتين فى اجتماعات كل منها التى تعالج فيها المسائل ذات الأهمية المشتركة بينهما .

أن ذلك يضعف من قيمة الالتزامات الدولية ولكن واضعى النص اتفقوا على عدم استخدام الاتفاقات والتوصيات إلا فى أضيق الحدود الممكنة ، كما لو تعلق الأمر بمسائل معقدة أو وقع اختلاف جوهرى فى الرأى بين الدول ، بحيث ظهرت ضرورة تنظيم الموضوع عن طريق اتفاقات عامة .

وقد اهتم البعض بدور التوصيات فى تقدم وتطوير التشريعات الاجتماعية نظراً للدور الذى تقوم به فى تقدم التشريع الدولى للعمل ولتكملتها الاتفاقات عند اللزوم ، عن طريق القواعد العامة التى تتضمنها .

ومهما كان الأمر ، فإن نشاط هيئة العمل الدولية يظهر فى شكل لاتفاقات والتوصيات المختلفة و يلزم لذلك بحث ثلاث مسائل :

١ — تنفيذ القرارات (١) :

وضعت المادة ٤٠٥ على عاتق الدول الأعضاء ، الالتزام بعرض الاتفاق أوالتوصية على الهيئات الداخلية المختصة حتى تتخذ الإجراءات اللازمة لإصدارها على هيئة قانون داخلى أو لاتخاذ أى إجراءات أخرى . وذلك فى خلال سنة أوثمانية عشر شهراً على الأكثر . وهذا الالتزام لا يحمل الدولة — وذلك طبقاً لتفسير الذى أصدره مكتب العمل الدولى والدول الأعضاء — إلا بالتزام عرض مشروع الاتفاقية على السلطة المختصة للتصديق عليها أو لإصدار التوصية فى الصورة الداخلية . وقررت المادة ٤١٦ حق الدول المعينة فى عرض المسألة على محكمة العدل الدولية للتحقق من بذل الدولة كل ما فى وسعها فى سبيل وضع القرارات موضع التنفيذ .

ولقد أدخل مؤتمر مونتريال تعديلات عدة على هذا النظام (المواد ١٩ — ٣٠).

---

(١) أنظر ليونارد ، المرجع السابق ص ٤٥٥ — ٤٥٦ .

وطبقاً للمادة ١٩ من الميثاق المعدل ، إذا لم توافق السلطات المختصة على الإتفاقية ، أو إذا لم تتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لوضعها موضع التنفيذ ، فإن الدولة تلتزم بتقديم التقارير ، عن حالة التشريع الوطنى وعما هو ممارس عملياً داخل الإقليم فيما يتعلق بأحكام القرارات المختلفة ، للمدير العام لمكتب العمل الدولى . كما تقضى المادة ٣٠ من الميثاق بأنه إذا لم تتخذ الدولة الإجراءات اللازمة التى تقررها المادة ١٩ ، فإن لأى دولة عضو الحق فى عرض المسألة على مجلس الإدارة ، فإذا وجد الأخير صحة الشكوى أو الملاحظة ، قدم عنها تقريراً خاصاً للمؤتمر العام لهيئة العمل الدولية .

أما إذا تم التصديق على الإتفاقية ، فإن الدولة تلتزم بتسجيلها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة . ويجب على الدول المصدقة إتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق الإتفاقية وعلى الأخص القيام بتعديل النصوص الداخلية المخالفة أو تكميلها .

٢ — **تطبيق القرارات :**

تلتزم الدول طبقاً لنص المادة ٢٣ من الميثاق بتقديم التقارير السنوية إلى مكتب العمل الدولى ، عن الإجراءات التى اتخذتها لتطبيق الإتفاقات التى صدقت عليها . وتقرر المادة ١٩/٤ ضرورة إرسال المعلومات للمدير العام لمكتب العمل الدولى ، عما تم فى سبيل تطبيق التوصيات .

وبذلك نجد أن تطبيق قرارات المؤتمر العام تماماً كتنفيذها ، لا تخضع إلا للتقارير المرسلة للمدير العام . ولقد حاول البعض تحقيق الرقابة على الإجراءات المتخذة عن طريق اقتراح إنشاء هيئة تفتيشية تابعة لهيئة العمل الدولية . غير أن هذا الاقتراح قوبل بالفشل واكتفت الدول بالإعلان ، كجزاء كاف يقع على

عاتق الدولة ، وذلك لتفادى أى مشاكل قد تثور فيما بعد .

وتلتزم الحكومات بإرسال صورة من تقريرها السنوى إلى منظمات أصحاب العمل والعمال التى تمثل بلادها خير تمثيل .

٣ — الرقابة والجزاءات[١] :

تسمح التقارير السنوية التى ترسلها الدول لهيئة العمل الدولية برقابة الأخيرة على الدول الأعضاء . وقد أدى العرف الدولى إلى تقريرها للهيئة عن طريق التوسع فى تفسير النصوص . فقد زاد على مر السنين عدد الاتفاقيات والتوصيات و بالتالى مقدار التصديقات . و بذا أصبح مجموع التقارير الواردة إلى مكتب العمل الدولى ضخماً جداً . و بالنسبة لعام ١٩٥٨ ، إذا أضيفت إلى التقارير المتعلقة بالفئات المذكورة آنفاً ، التقارير التى على الحكومات أن تقدمها عن تطبيق القواعد الدولية فى الأقاليم والمناطق التابعة لها ، يبلغ مجموع التقارير التى سجلها وقام بدراستها مكتب العمل الدولى حوالى ٥٠٠٠ تقريراً . وتقوم بفحص هذه التقارير الحكومية لجنة من الخبراء ذوى الشخصيات المستقلة ، و يهتم هؤلاء الخبراء بالموقف داخل الدولة ومقارنته بالقواعد المذكورة فى الاتفاقيات التى قامت هذه الدولة بالتصديق عليها . ثم يبلغ ما يتبين من مخالفات إلى الحكومات المعنية بالأمر و يطلب منها تقديم توضيحات عنها وأن تتخذ بعد ذلك الإجراءات اللازمة لإزالتها[٢] .

و يؤلف المؤتمر الدولى للعمل ، سنوياً ، لجنة ثلاثية تتكلف بالرقابة على

(١) ارجع إلى أنباء مكتب العمل الدولى ، العدد السادس ، أبريل سنة ١٩٥٩ ص ٢ .

(٢) يجوز للدول الأعضاء — بناء على اتفاقهم — عرض الموضوع على محكمة العدل الدولية م (٢٩) . والمحكمة تأييد أو إلغاء أو تعديل قرارات اللجنة ، ولا يجوز استئناف هذه الأحكام .

تطبيق الدول لقراراته . ويقدم مكتب العمل الدولى لهذه اللجنة ، خلاصة التقارير التى قدمتها الحكومات والنتائج التى وصل إليها الخبراء الذين درسوا هذه التقارير ، وإجابات الحكومات عن الملاحظات التى أبداها الخبراء . ويجوز أن تقدم هذه الإجابات كتابياً أو شفوياً إلى اللجنة بواسطة المندوبين[١] .
ومن الواضح أن لجنة الرقابة على تطبيق قرارات المؤتمر هى أيضاً لجنة ثلاثية وتتيح مناقشاتها الفرصة لأصحاب العمل والعمال ، لإبداء وجهات نظرهم عن تطبيق القواعد الدولية فى البلاد التى صدقت عليها . وتمكن الحكومات من إظهار الصعوبات التى تلاقيها والإجراءات التى تنوى اتخاذها للتغلب عليها .
ويمكن اعتبار التقرير المسهب الذى ترفعه هذه اللجنة إلى المؤتمر العام على أنه التقرير السنوى عن تنفيذ القواعد الدولية للعمل .

* * *

والواقع أنه لاتوجد دولة ، مهما بلغت درجة تقدمها ، لا تجد فى القانون الدولى للعمل قواعد معينة تفوق مالديها و بيانات لتحسين ظروف العمل فيها .
ومن الواضح أن القانون الدولى للعمل يهم الدول المتخلفة والبلاد التى أحرزت استقلالها السياسى حديثاً والبلاد التى تجد نفسها فى أولى مراحل تصنيعها بل هى تستقى منه أسس تشريعها الاجتماعى ذاته . وقد قامت هيئة العمل الدولية بدور عظيم فى وضع القواعد الدولية[٢] جعل منها هيئة فعالة فى سبيل تحقيق وتقدم العدالة الاجتماعية .

---

(١) خلال عام ١٩٥٨ قامت ٦٥ دولة بتقديم البيانات لتكملة تقاريرها والرد على ملاحظات الخبراء .

(٢) تنصب بعض هذه الاتفاقيات على حماية حقوق الإنسان كالاتفاقيات الخاصة بالحرية النقابية وبإلغاء العمل الإجبارى والاتفاقية الجديدة الخاصة بالتمييز .

الفصل الثانى

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
« اليونسكو[1] »

أولا — نشأة اليونسكو :

أدركت الشعوب ، إثر الحربين العالميتين الأخيرتين ، أن المعاهدات الاقتصادية والاتفاقات السياسية لا تكفى وحدها لإقامة صرح دائم متين للسلام الدولى ، كما عرفت أن السلم يجب إقامته على أسس متينة من التضامن المعنوى والفكرى بين الشعوب . ولا جدال فى الدور الكبير الذى يقدمه التعليم وانتعاش الوعى السياسى والخدمات المتزايدة التى تؤديها وسائل الاتصال بجماهير الناس ، وما أصابته العلوم والأساليب الفنية من تطور نتج عن الجهود المشتركة فى استثمار الموارد ، فى توثيق عرى التضامن بين الشعوب وبالتالى فى إرساء السلم الدولى على قواعد متينة .

سابقة عصبة الأمم :

وبالرغم من خلو ميثاق عصبة الأمم من النصوص المتعلقة بالتعاون بين الحكومات فى الميادين العلمية والثقافية ، إلا أن الجمعية ومجلس العصبة قررا عام ١٩٢٢ إنشاء لجنة دولية خاصة بالتعاون الثقافى ، لتعمل على تحقيق التعاون بين الأمم فى هذه الميادين[2] .وقام مجلس العصبة بتعيين أعضاء اللجنة الثمانية

---

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (U.N.E.S.C.O.).

(٢) "For the promotion of collaboration between nations in all fieds of intellectual effort, in order to promote a spirit of international understanding as a means to the preservation of peace", Lionard, p. 467.

ولتحقيق هذه الأهداف ، تعتمد اليونسكو برنامجاً أساسياً[1] علاوة على برنامجها السنوى ، فتنشأ بذلك صلة بين الميثاق التأسيسى الذى يحدد ما ترمى إليه المنظمة من أهداف عامة ، و بين كل برنامج من البرامج السنوية التى يعهد إليها القيام بمهام معينة .

و يهدف هذا البرنامج إلى خلق ظروف مواتية تمهد لإنشاء مجتمع عالمى ، بما تيسره للناس من سبل للتعلم والتثقف ، فتضم ما يقوم به رجال العلم والفن من أعمال وتوحيد بينها ، وتذلل العقبات التى تحول دون تبادل الأفكار تبادلاً حراً[2] وتعمل اليونسكو لذلك فى الميادين التالية :

١ — التعليم : لا سبيل إلى إيجاد وحدة فكرية بين الناس إن لم تتوافر لهم أسباب التعارف ، أو ساءت أحواله . ولهذا تقف اليونسكو جهودها فى هذا الميدان على ثلاث مهام كبرى :

(ا) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية ، والتربية الأساسية ، وتعليم الراشدين والأطفال الشواذ .

(ب) تحسين التعليم عن طريق تبادل المعلومات بين المربين .

(ج) الاستعانة بالتعليم لتوطيد التفاهم الدولى ، وذلك بالاعتماد على تربية وطنية دولية .

---

(١) قامت اللجنة التحضيرية بجمع مجموعة كبيرة من الخبراء بمسائل التعليم وتبادل الأنباء والمكاتب والمتاحف والعلوم الطبيعية والفنون لوضع برنامج مفصل لأعمال المنظمة ، وأرسل إلى المجلس التنفيذى لعرضه على المؤتمر العام . انظر ليونار ص ٤٦٩ وانظر أيضاً :
Dr. Howard Wilson, "UNESCO, 1947-1948", International Conciliation, No. 438, February, 1948, pp. 73-74.

(٢) ارجع إلى مطبوعات اليونسكو رقم ٧٨٣ .

MC 51 D 2 AR S.O.P. Press — Cairo.

٢ — العلوم البحتة والطبيعية : تعمل اليونسكو على :

(ا) تعزير التعاون العلمى الدولى ، وذلك بتسهيل الاجتماعات بين العلماء وشد أزر المنظمات العلمية الدولية .

(ب) المساهمة فى تعميم العلوم ونشرها ، والحث بصورة خاصة على متابعة البحوث العلمية التى تهدف إلى تحسين سبل العيش للانسان .

٣ — العلوم الاجتماعية : تعمل اليونسكو على تحقيق التعاون العلمى الدولى بخصوصها ، وتتآزر فى الوقت نفسه مع أبرز المتخصصين فى هذه العلوم على دراسة عوامل التوتر فى العلاقات الاجتماعية ، ودراسة التعاون الدولى أى دراسة العقبات التى تحول دون التفاهم الدولى والسلام ، ودراسة العناصر التى تمهد لعمل عالمى مشترك يؤدى إلى تذليل هذه العقبات .

ولقد جاء فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان أنه « يحق لـكل امرىء أن يساهم فى حياة المجتمع الثقافية مساهمة حرة » . وإن ما تبذله اليونسكو من نشاط ثقافى يهدف إلى تأمين هذا الحق للبشر جميعاً . ولابد لليونسكو هنا أيضاً ، من العمل على إيجاد ظروف مواتية للتعاون الدولى فى ميدان الفنون والآداب كما هى الحال فى مضمار العلوم . وتعمل اليونسكو من جهة أخرى ، على حماية المؤلفين والمخترعين وآثارهم ، فتتخذ التدابير لصيانة المواقع ، والمبانى ، والروائع ، وثمار إنتاج مختلف الثقافات . وتحمى المؤلفين والمخترعين بتثبيت حريتهم والذود عنها تجاه السلطات ، وصيانة استقلالهم المادى ، وخاصة بوضع اتفاق عالمى عن حقوق المؤلفين. وأخيراً تقوم اليونسكو ، عن طريق الدراسات ، والمعلومات ، و بالعمل مباشرة ، على تحقيق بعض المشاريع إن اقتضى الأمر ، بمساعدة ما تبذله الدول الأعضاء من جهود فى سبيل نشر الثقافة .

ولما كان الاتصال بين البشر خير وسيلة لتمازج الثقافات على اختلافها ، فإن اليونسكو تعلق أهمية بالغة على تبادل الأشخاص . ويهدف برنامجها ، هنا ، إلى المساعدة على تحضير فنيين من رعايا البلاد التى تفتقر إلى الوسائل التربوية اللازمة .

وقد أنشىء مركز للمعلومات قام بنشر فهرس عالمى ينطوى على بيان المنح الدراسية فى الخارج مما تجود به البلاد والهيئات الدولية . كما أن اليونسكو تقوم هى أيضاً بتوزيع وإدارة عدد من المنح الدراسية .

كما تعمل اليونسكو على تحسين وسائل الاتصال الفنية ، وتذليل العقبات التى تحول دون تبادل المعلومات تبادلاً دولياً ، فتنشط إلى إنتاج أدوات ملائمة لعلها تتمكن بذلك من تهيئة الصحافة والإذاعة والسينما لخدمة ما تصبو إليه من تفاهم دولى .

وتساهم اليونسكو فى برنامج المساعدة الفنية عن طريق دراسة التقدم الاقتصادى فى البلاد المختلفة .

فى كل ذلك تتوصل اليونسكو إلى تحقيق أغراضها عن طريق توفير الخبراء وإيفاد البعثات وتنظيم الدورات الدراسية وإجراء التجارب النموذجية المختلفة لتحسين النواحى المختلفة من التربية ، وتقديم الإعانات وطبع النشرات والمؤلفات المختلفة .

هذا وتتعاون اليونسكو مع المؤتمرات الدولية التى تعنى ببحث المشاكل التى تدخل فى نطاق صلاحيتها . كما قد تبادر بتوجيه الدعوة لعقد مثل هذه المؤتمرات. وعلى إثر ارفضاض المؤتمرات ، ودورات الدراسة واجتماعات الخبراء ، توجه اليونسكو إلى الدول الأعضاء التوصيات المختلفة ، تعرض فيها ما أسفرت

عنه من نتائج . وتقترح اليونسكو ، إبرام الاتفاقات الدولية[١] .

ولاشك أن عمل المنظمة يجب أن يبعد عن النطاق السياسى نظراً للأهداف الإنسانية التى تسعى إلى تحقيقها ، ولو أن البعض يتجه إلى القول باستخدام اليونسكو لفض الخلافات السياسية المتأصلة فى المجتمع الدولى[٢] .

ثالثاً — العضوية :

تنص المادة الثانية من ميثاق منظمة اليونسكو على أن العضوية فى اليونسكو تشمل :

١ — الدول التى تتمتع بعضوية الأمم المتحدة تتمتع بالتالى بعضوية المنظمة .

٢ — كما تقبل عضوية الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة بناء على توصية المجلس التنفيذى وقرار المؤتمر العام بأغلبية الثلثين .

٣ — وللأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى الحق فى عضوية «بالاشتراك» . ويصدر قرار قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام الحاضرين والمشتركين فى التصويت بناءً على طلب الدولة المشرفة على الإقليم . ويقوم المؤتمر العام

---

(١) أقر المؤتمر العام عدة اتفاقات دولية منها اتفاقية تسهيل تبادل الأدوات السمعية البصرية ذات الطابع التعليمى واتفاقية استيراد المنشورات والأدوات التعليمية والعلمية والثقافية .

(٢) اقترح رئيس المجلس التنفيذى عام ١٩٤٩ قيام اليونسكو بفض النزاع بين الكتلة الشرقية والكتلة الغربية نظراً لإمكان نجاحها حيث يخفق السياسيون ، وصرح الوزير الفرنسى بيدو بأن اليونسكو تنجح حيث تخفق الأمم المتحدة . وقد أعلن الرئيس ترومان عند موافقته على انضمام الولايات المتحدة لليونسكو فى يوليو ١٩٤٦ أن المنظمة :

"Summon to service in the cause of peace, the force of education radio and the printed word through which knowledge and ideas are science, learning, the creative arts, and the agencies of the film, are diffused among mankind".

أنظر ليونارد ص ٤٧٠ .

بتحديد مدى الحقوق والالتزامات التي تتحمل بها هذه الأقاليم تجاه المنظمة[1].

فقد العضوية :

١ — الإيقاف : وتقرر المادة الثانية إعطاء الحق للأمم المتحدة فى طلب إيقاف الدول التى تتمتع بعضوية اليونسكو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، إذا كانت قد أصدرت قراراً بإيقافها عن التمتع بحقوق العضوية ومزاياها فى الأمم المتحدة .

٢ — الفصل : كما تقضى بحرمان الدولة من عضوية المنظمة إذا أصدرت الأمم المتحدة قراراً بفصلها .

٣ — الانسحاب : ولأعضاء اليونسكو الحق فى الانسحاب بشرط

---

(١) حقوق والتزامات الأعضاء المشتركين : أصدر المؤتمر العام فى اجتماعه السادس قراراً حدد فيه الحقوق والالتزامات التى تقع على عاتق الأعضاء المشتركين ورد فيه ما يلى :

الحقوق :

١ — الاشتراك فى مناقشات المؤتمر العام وفروعه ولجانه مع حرمانها من التصويت .

٢ — الاشتراك ، على قدم المساواة ، مع الأعضاء الفعليين (مع حرمانها من التصويت) فى أعمال المؤتمر العام وفروعه ولجانه .

٣ — حق اقتراح الموضوعات فى الجدول المؤقت لأعمال المؤتمر العام .

٤ — طلب المشورة ، والتقارير والوثائق .

٥ — تعامل ، على قدم المساواة ، معاملة الأعضاء الفعليين فيما يتعلق بالحق فى الدعوة إلى الاجتماعات غير العادية .

٦ — لهذه الأقاليم الحق فى تقديم المقترحات للمجلس التنفيذى وفى المعاونة فى أعمال لجانه المختلفة مع حرمانها من الحق فى حضور جلساته .

الواجبات :

يتحمل الأعضاء المشتركين بالتزامات الأعضاء الفعليين مع مراعاة وضعهم الخاص عند تحديد أنصبتهم فى ميزانية المنظمة .

من هذه الأقاليم ، الكويت ونيجيريا وسيراليونى وإقليم الصومال الخاضع للادارة الإيطالية .

إخطار المدير العام و ينفـذ قرار الانسحاب يوم ٣١ ديسمبر من السنة التالية للاخطار . ولا تأثير لقرار الانسحاب على التزامات الدولة المالية تجاه المنظمة فى تاريخ الانسحاب[١] .

رابعا — فروع منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والتعليم :

أولا : ١ — المؤتمر العام :

و يتكون من مندوبين عن كافة الدول الأعضاء . ويجتمع مرة كل سنتين على الأقل ، وقد يجتمع فى اجتماعات استثنائية بناءً على دعوة المجلس التنفيذى أو بناء على طلب ثلثى أعضائه . و يختص بوضع السياسة العامة للمنظمة وتقرير برنامج العمل . ويقرر ميثاق المنظمة إعطائه الحق فى :

(أ) انتخاب أعضاء المجلس التنفيذى .

(ب) تعيين المدير العام .

(ج) النظر فى عضوية الدول الجديدة[٢] .

(د) وضع برنامج عمل المنظمة[٣] .

(ﻫ) التصويت على الميزانية والموافقة على اللوائح المالية ولوائح المستخدمين .

(و) وضع الاتفاقات والتوصيات لعرضها على الدول الأعضاء .

---

(١) تقوم الدولة المشرفة على أقاليم « العضو المشترك » بإرسال خطاب الانسحاب .

(٢) طبقاً لاتفاقية الوصل بين الأمم المتحدة وبين اليونسكو ، يجب العمل بتوصية المجلس الاقتصادى والاجتماعى إذا أوصى برفض طلب العضوية المقدم من دولة معينة .

(٣) انعقد المؤتمر على التوالى فى باريس ١٩٤٦ ، ومكسيكو ١٩٤٧ ، وباريس ١٩٤٩ ، وفلورنس ١٩٥٠ ، وباريس ١٩٥١ — ١٩٥٢ ، ومونتفيديو ١٩٥٤ ، ونيودلهى ١٩٥٦ ، وفى باريس ١٩٥٨ .

وقد استقر الرأى منذ عام ١٩٥٢ على انعقاده فى الدور العادى مرة كل سنتين بدلاً من سنة .

٢ — المجلس التنفيذى :

ويتكون من ٢٤ عضواً ينتخبهم المؤتمر العام . ولرئيس المؤتمر الحق فى حضور جلساته ويتمتع فيه برأى استشارى . ويجتمع المجلس التنفيذى مرتين فى العام على الأقل .

ويكون انتخاب الأعضاء لمدة أربع سنوات على أن يقوم المؤتمر العام بانتخاب نصف أعضائه كل سنتين . وهو المسئول عن تنفيذ البرامج التى يضعها المؤتمر . فيقوم :

(أ) بتحضير جدول أعمال المؤتمر العام .

(ب) بالسهر على تنفيذ برنامج المنظمة .

(ج) بإصدار التوصية بقبول عضوية الأعضاء الجدد .

(د) كما يقوم بالترشيح لمنصب المدير العام .

٣ — السكرتارية :

وتتكون من المدير العام وعدد كبير من الموظفين (أكثر من ٩٠٠ موظف دولى) يتم انتخابهم من أكثر من خمسين دولة . وبها خمس مكاتب إدارية وسبع إدارات للموظفين . ومقر منظمة الثقافة والتربية والتعليم مدينة باريس .

ويقوم المؤتمر بتعيين المدير العام[1] ويكون ذلك لمدة ست سنوات وهو أكبر موظف إدارى بالمنظمة وأهم وظائفه هى :

---

(١) أنظر Documents sur l'UNESCO, I, Unesco 1958, MC 58. XIII, I. B.F.

وانظر أيضاً ليونار ، ص ٤٦٧ .

١ — عرض مشروعات برامج عمل اليونسكو ونصوص الميزانية على المجلس التنفيذى .

٢ — تعيين موظفى الأمانة العامة والإشراف عليهم .

٣ — إرسال التقارير الدورية عن نشاط المنظمة للدول الأعضاء وللمجلس التنفيذى .

ثانيا اللجان الوطنية :

ويعطى ميثاق اليونسكو أهمية خاصة للمنظمات الوطنية ويقضى بإنشاء مجموعة من اللجان الوطنية المختصة بتحقيق الاتصال بين المنظمات الوطنية الرئيسية المهتمة بمسائل الثقافة والتربية والتعليم وبين اليونسكو ، ويوكل إليها الإشراف على توحيد المجهودات الفردية داخل كل دولة عضو . وقد قامت غالبية الدول الأعضاء بإنشاء هذه اللجان الوطنية . وتمثل فيها الهيئات الحكومية والمنظمات الوطنية المهتمة بمشاكل التربية والأبحاث العلمية والثقافية . وأهم ما تقوم به هذه اللجان هو تحقيق إشراك هذه المنظمات فى تنفيذ عمل المنظمة ، وإسداء المشورة إلى حكوماتها المعنية ووفودها الوطنية لدى المؤتمر العام . كما تقوم بأعمال لجان الاتصال وتقدم المعلومات اللازمة التى تطلب منها .

هذا ونظراً لأن نشاط اليونسكو موجه أصلاً لخدمة الشعوب المختلفة فإن هذه اللجان الوطنية تقوم بدور كبير فى سبيل تنفيذ برامج المنظمة .

ولضمان تحقيق الاتصال المستمر بالهيئة ، قامت كثير من البلدان بإرسال وفود دائمة فى مقرها بباريس . كما نجد من جهة أخرى أن المنظمة تتعاون مع المنظمات الدولية غير الحكومية المهتمة بميادين التربية والعلوم والثقافة وتتبادل المشورة معها. كما يستلم بعض هذه المنظمات المساعدات المالية من المنظمة .

خامساً — الوصل بين الأمم المتحدة واليونسكو :

تنص المادة العاشرة من ميثاق المنظمة على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة باتفاقية تعقد وفقاً لأحكام المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة . وتقضى بضرورة موافقة المؤتمر العام على هذه الاتفاقية ، وضرورة تضمينها النص على التعاون الصادق بين المنظمتين لتحقيق الأغراض المشتركة بينهما ، والاعتراف بمسئولية المنظمة فى ميادين اختصاصاتها . كما تقضى المادة الحادية عشر بضرورة تعاون اليونسكو مع المنظمات المتخصصة الأخرى التى تتداخل فى الاختصاص معها .

ولقد تم الربط بين المنظمة و بين الأمم المتحدة باتفاقية أقرها المؤتمر العام فى سنة ١٩٤٦ ، ووافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ ديسمبر ١٩٤٦[1] .

سادساً — الطبيعة القانونية لليونسكو :

تتمتع منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والتعليم بحقوق وامتيازات الوكالات المتخصصة التى صدر بها قرار من الجمعية العمومية للأمم المتحدة . وقد وافقت الجمهورية العربية المتحدة (مصر) على تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على منظمة اليونسكو ، بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٥٤ .

---

(١) UN. Doc. A/77; Doc. A/77/Corr. I, Doc. A/77/Corr. 2.
وانظر أيضاً Goodrich and Hambro. ، المرجع السابق ص ٣٣٤ .

قام بتأليف المقدمة والقسم الأول
الدكتور محمد حافظ غانم

قامت بتأليف القسم الثانى وبكتابة الفهرس
الدكتورة عائشة راتب

فهرس

صفحة

الباب الثانى

تطبيقات للظاهرة الإقليمية

المبحث الأول

جامعة الدول العربية

المبحث الثانى

المنظمات الإقليمية الأخرى

القسم الثانى

المنظمات المتخصصة

الباب الأول

النظرية العامة التى تحكم المنظمات المتخصصة

صفحة

المبحث الأول

تحديد معنى المنظمة المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

الفصل الأول

الفصل الثانى

الفصل الثالث

المبحث الثانى

الطبيعة القانونية للمنظمات المتخصصة

الباب الثانى

تطبيقات

الفصل الأول

الفصل الثانى